

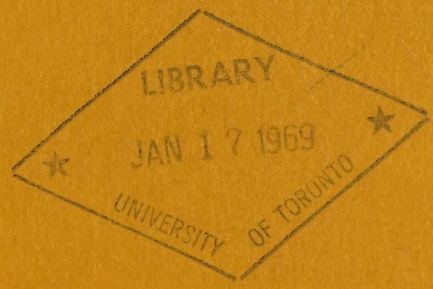
[General publications]

CA1 RG-8
60P56



3 1761 11708763 5

[B-2] Policies for Price Stability



Government of Canada 1968



Policies for Price Stability

GOVERNMENT OF CANADA

1968



Policies for
Price Stability

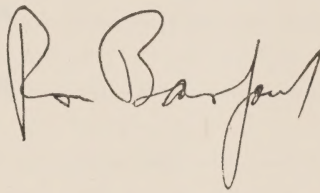


ROGER DUHAMEL, F.R.S.C.
Queen's Printer and Controller of Stationery
Ottawa, Canada
1968

Cat. No.: RG23-268


FOREWORD

The purpose of this Paper is to examine the problem of rising costs and prices that has emerged in the past few years; to outline some of the possible causes of this upward price pressure; the range of policies that can be used to combat it; and to propose a combination of policies that should improve our ability over time to employ fully our human and physical resources while, at the same time, maintaining acceptable price and cost behaviour. This Paper will serve as a basis for further consultations about this program with the various economic interest groups and the provincial governments.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ron Basford', with a stylized, cursive script.

RON BASFORD,
Minister of Consumer and Corporate Affairs

OTTAWA, December 1968



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117087635>

CONTENTS

	PAGE
INTRODUCTION	7
THE PROBLEM OF RISING PRICES	11
THE CAUSES OF RISING PRICES	17
POLICIES TO STABILIZE PRICES	22
A SEARCH FOR NEW METHODS	24
A NEW APPROACH	27
CONCLUSION	33

INTRODUCTION

1. As Canadians, we face a new and difficult problem that vitally concerns our future economic well-being. While the more effective use of fiscal and monetary policy since the Second World War has prevented the depressions and spiralling inflations of the past, it is becoming increasingly evident that, with the existing tools of national economic policy, we cannot count on simultaneously maintaining the desirable level of employment and reasonable price stability. As Mr. Louis Rasminsky, Governor of the Bank of Canada, pointed out in an address in November, 1967, "our basic problem is how to cope with prosperity and add to high levels of output already attained." New initiatives must be taken to achieve our economic goals.

2. Government involvement in the economy is not a new or recent phenomenon. A structure of government able to protect individual and property rights, regulate the currency and ensure the enforcement of contracts was necessary for the development of our competitive, market-oriented economy. The transportation system on which the economic fact of Canada depends was built by government or with government assistance. Legislation governing such matters as foreign trade, combines, banking and the public provision of a high standard of health, education and transport services is essential for the elaborate system of production and exchange we have today. Since the depression of the 1930's, and more particularly since the Second World War, the Government of Canada has accepted responsibility for maintaining a high level of employment. Maintaining vigorous growth in the output of real goods and services is essential to meet that objective, particularly at a time when Canada's population and labour force are increasing rapidly.

3. It has long been recognized that reasonable price stability is a necessary condition for sound economic growth. In its Fifth Annual Review, the Economic Council of Canada pointed out that the potentials for growth and development of the Canadian economy are rapidly increasing. "It is imperative, in the interests of all Canadians, that over the years ahead the actual performance of the economy should measure up well to these large potentials," the Council said. "But it is no less impera-

tive that reasonable price and cost stability should also be maintained—indeed sustained high performance is very unlikely to be attained without such stability,” the report declared.

4. The Government of Canada is well aware that, to maintain strong economic growth, the economy must remain competitive in international markets. To do so, Canada must contain the inflationary rise of prices at least as effectively as its major trading partners. There may be practical limits to the extent that we can hope for better cost and price performance here than in the United States but we must aim to do at least as well and hopefully better.

5. A rapid rise in costs and prices has a disruptive effect on many areas of our economy and it poses a serious threat to our ability to finance economic expansion. Our housing industry and many essential social services, for example, are largely financed by the issuance of bonds and debentures, the value of which is fixed in terms of money. In times of rapidly rising costs and prices, it becomes increasingly difficult to attract funds for such purposes except at very high rates of interest. Even if the rate of price increases were as low as $1\frac{1}{2}$ per cent per annum, the effect would be to cut the real value of money in half within 45 to 50 years. But if the recent rate of price increases was maintained, the value of money would be halved within 18 to 20 years.

6. In addition to its disruptive effects on the economy as a whole, inflation causes major inequities. It creates serious difficulties for those who are living on pensions or other fixed incomes and for many others who do not have enough bargaining power to keep up with the rise in their living costs. But these are not the only people who suffer. Inflation also hits hard even at many who do have such bargaining power because of its effect in eroding over time the value of past and present savings invested in fixed forms, such as is the case with most pension plans and annuities.

7. In recent years there has been increasing awareness that policies to promote economic growth must do more than ensure the employment of our growing work force. National economic policy must also encourage more efficient use of our human and physical resources so that productivity will rise steadily. To the extent that our economic growth is accompanied by growth in the productivity of labour and capital—and only to this extent—the real income and the standard of living of the average Canadian can be increased. For this reason, the Govern-

ment of Canada in recent years has developed or expanded such important areas of policy as those dealing with improved manpower training, the increased mobility of labour and aid to industrial development and research. Trade policy is another important instrument which the Government is using to promote greater industrial efficiency and higher levels of productivity in Canada. The establishment of the Economic Council of Canada reflected the Government's concern to have the benefit of independent counsel in attaining a better overall economic performance and in developing policies over the longer term to promote more rapid and efficient growth consistent with the attainment of our other important economic and social goals.

8. An outstanding economic achievement over the post-war period has been the avoidance of any major depression of the type that marred the inter-war years. Credit for this achievement must be shared with the improved techniques of economic management among other industrialized countries. But, as our economic goals have become more clearly defined, our past shortcomings as well as our achievements have become more evident. In most of the first twelve years after the Second World War, the average level of employment was maintained at satisfactory levels and was accompanied by a good rate of national economic growth. But over much of this period prices increased too rapidly. Then during the late 1950's, better price performance was accompanied by a sharp rise in unemployment and a disappointing decline in the growth rate which persisted until the early 1960's. The sharp recovery in the growth rate which began in 1961 eventually reduced unemployment to more acceptable levels by 1965, but as the economy returned to near-capacity levels of operation for the first time since the mid-1950's, prices in many areas began to increase more rapidly. Over most of this period our balance of international payments remained viable, though at times, as during the second half of the 1950's, this involved a very large deficit on current account which had to be met by substantial net borrowing abroad. Since the devaluation of the Canadian dollar in 1962, however, our current account deficit and our dependence on capital imports have declined substantially.

9. The past three years have brought sharply into focus the critical problem of sustaining vigorous economic growth and a high rate of employment, while at the same time maintaining reasonable price stability. When it became apparent in the course of 1965 that demand was beginning to put pressure on the supply capacity of the economy, monetary and fiscal mechanisms were applied to restrain the growth in

demand. These conventional economic policy instruments not only succeeded in slowing demand, they did so without throwing the economy into a recession. From mid-1966 to the end of 1967, however, the economy grew at a rate that was well below its potential. The result of this slow growth was a gradual rise in unemployment from 3½ per cent in early 1966 to 4½ per cent by late 1967. Since the beginning of 1968, the pace has increased, though the further rise in unemployment to 5 per cent on a seasonally adjusted basis indicates that the economy has continued to run below its potential. Even so, and despite the existence of a significant unused industrial capacity for more than a year, prices and costs have continued to rise at rates that are far from satisfactory.

10. The conclusion drawn by the Government of Canada from our recent experience is that the present policy tools are not sufficient to resolve the very real conflict that exists at the present time between the objectives of maintaining high level employment and restoring the price stability that is necessary for sustained economic growth.

11. It may be that by applying the conventional monetary and fiscal levers with sufficient force, the inflation of the past three years could have been brought to a halt. But the immediate cost in terms of the level of unemployment and output foregone would certainly have been high.

12. When the economy is unable to run at a pace that matches its high potential, all of us are worse off. But those who suffer most are the Canadians without work who would otherwise be employed if the economy could operate closer to its potential and still maintain reasonable price stability. In cold statistical terms, the difference in the level of unemployment that exists when the economy is operating at its potential and running somewhat below it may not appear to be great. But the Government is very much aware that every one percentage point of the labour force which is unemployed represents some 80,000 Canadians who are suffering from the lack of a job. It is for this reason that the Government has concluded that it is of critical importance to seek new additional ways of maintaining reasonable price stability under conditions of high employment and strong economic growth.

13. In reaching this conclusion the Government has been mindful of the experience of other countries and of the advice of independent experts. The Government has noted the lessons to be drawn from other countries' experiences with prices and incomes policies, some of which have been far from encouraging. In this regard, the Government has

found particularly helpful some of the warnings voiced by the Economic Council of Canada in its careful analysis published two years ago which drew extensively on the experience of other countries. This analysis has been useful, not only in rejecting courses of action that have failed in other countries, but also in avoiding those courses which may have had a reasonable measure of success elsewhere but which could well fail in Canada's different institutional environment, with our different traditions and constitutional framework. Yet in coming to a conclusion the Government of Canada was also impressed with the reasoning presented in the most recent OECD Economic Survey of Canada. In this survey, published early in 1968, the OECD concluded its analysis of Canada's recent cost and price problems in the following words:

"Canada's price/wage performance in full employment conditions suggests that there is need for some sort of an incomes policy. A number of other OECD countries have been active in this field in the last few years. No country can point to any spectacular success in controlling the rise in incomes this way. This perhaps is not surprising; given the nature of the problems involved progress could hardly be expected to be very rapid. There are indications, however, that incomes policy in some countries is beginning to play a useful role. The approach varies from country to country, depending upon a number of factors, notably institutional arrangements and the structure, comprehensiveness and attitudes of trade unions and employers associations. The decentralized character of the Canadian economy may render the evolution of an incomes policy more difficult than in many European countries but this may not be a reason for dispensing altogether with efforts in this direction."*

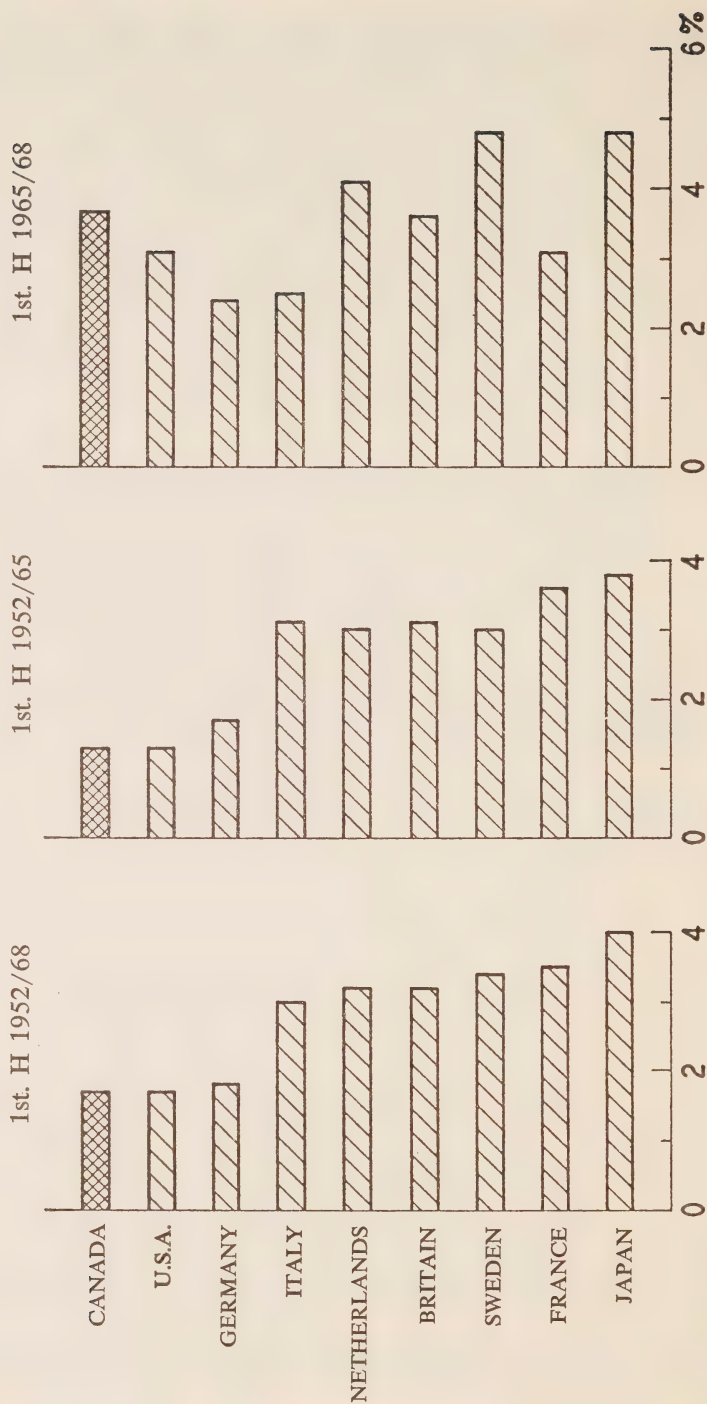
THE PROBLEM OF RISING PRICES

14. Over most of the post-war period Canada's price performance has been good by international standards. In the immediate post-war years it is true that prices increased appreciably when war-time price controls were being dismantled. Also, in 1950/51 prices increased sharply after the outbreak of the Korean War. Both these were somewhat exceptional periods of price behaviour and have little relevance to the problem of rising prices experienced in the past few years.

* "Economic Survey of Canada", page 20, published with the approval of the Economic and Development Review Committee, Organization for Economic Co-operation and Development, Paris, February 1968.

INTERNATIONAL COMPARISON OF INCREASES IN CONSUMER PRICES

Average Annual Percentage Rates of Increase



15. It may therefore be more useful to focus attention on Canada's price performance from the beginning of 1952 to the present time. In the table below, our price performance over this sixteen-year period is compared with that of a number of other important industrial countries. It is also useful to divide this period between the first thirteen years, that is, from the first half of 1952 to the first half of 1965, and the more recent three-year period commencing in the first half of 1965.

TABLE I. CONSUMER PRICE INDEX—BY COUNTRIES

Average annual rates of increase

	<i>First Half*</i> 1952/68	<i>First Half</i> 1952/65	<i>First Half</i> 1965/68
	(percentage increase)		
U.S.A.	1.7	1.3	3.1
Canada	1.7	1.3	3.7
Germany	1.8	1.7	2.4
Italy	3.0	3.1	2.5
Netherlands	3.2	3.0	4.1
Britain	3.2	3.1	3.6
Sweden	3.4	3.0	4.8
France	3.5	3.6	3.1
Japan	4.0	3.8	4.8

* Half-year periods are used because data for 1968 are available only to June 30, 1968.

It will be seen in Table I that over the whole sixteen-year period only two countries, the United States and Germany, have maintained as good an average record as Canada. Whereas these three countries experienced an average annual increase in consumer prices of about $1\frac{3}{4}$ per cent, the other six countries included in the comparison had average increases ranging from 3 to 4 per cent per annum.

16. However, the record for the sub-periods shows clearly that the good long-term performance in both Canada and the United States, relative to other countries, was due to the small price increases experienced over the first thirteen years when the consumer price index in both countries rose by only 1.3 per cent per annum, while the index of all goods and services measured in the Gross National Product (GNP) increased at an annual average rate of just under 2 per cent. Given the problems of price measurement and the nature of our economy, the performance in this period was probably as close to true stability of prices as we can reasonably expect to achieve.

17. Unfortunately, it cannot be said that our record over this period demonstrates the ability of the Canadian economy to maintain a satisfactory price performance at very high levels of employment. Over the whole period from early 1952 to early 1965, the unemployment rate in Canada averaged exactly 5 per cent. This average level is certainly higher than the great majority of Canadians would regard as a satisfactory norm for economic policy and it is 2 per cent higher than the target towards which the Economic Council of Canada urged that policy be directed. Moreover, during this thirteen-year period of reasonable average price stability, the one occasion when prices rose significantly was in the period when unemployment fell below 4 per cent during the 1955/57 investment boom. The deterioration in the price performance which occurred at that time was relatively short-lived, but that was a result of the subsequent recession of 1957/58, when unemployment rose to a seasonally adjusted rate of $7\frac{1}{2}$ per cent. Thereafter, until the mid-1960's, price performance was satisfactory; but once unemployment began to fall to a more acceptable level, and the resources of the economy became more fully utilized, there was a marked acceleration in price changes.

18. As shown in the right-hand column of Table I, prices in Canada over the three years from the first half of 1965 to the first half of 1968 rose at an annual rate almost three times as fast as they had over the preceding thirteen years. Moreover, Canada's price performance in this period, relative to the United States and several other countries such as Germany, Italy and France, was decidedly less favourable than over the preceding period.

19. A more detailed comparison of the behaviour of Canadian prices over the recent three-year period and the preceding thirteen-year period is highly illuminating. Perhaps the most striking feature of the comparisons in Table II is the extent to which all major categories of consumer goods and services, and most of the other major groups of goods and services measured in the GNP, have contributed to the acceleration in price changes which has taken place since the beginning of 1965. Of course, even in a period of relative price stability, such as during the period from 1952 to 1964, price behaviour differs considerably between particular categories of goods and services. For example, most kinds of services tend to show more persistent price increases than goods, since in services the normal rise in costs is often not matched by productivity gains. Nevertheless, the fact that prices of virtually all categories of goods and services have been rising in recent years at

TABLE II. PRICES
Average Annual % Increases

	<i>Weights</i>	<i>First Half 1952/65</i>	<i>First Half 1965/68</i>
<i>Consumer Price Index</i>	100.0	1.3	3.7
Food	26.7	1.0	3.7
All Other	73.3	1.4	3.7
Durables	12.3	-0.3	1.7
Non-Durables	31.2	0.7	3.5
Shelter	17.9	2.1	4.4
Rents	8.8	1.5	2.8
Home Ownership	9.1	2.7	5.5
Services ex. Shelter	12.7	3.5	5.0
Health Care Services	3.4	3.8	4.4
Household Operation			
Services	2.1	1.9	2.9
Local Transportation	1.3	4.3	8.3
<i>GNP Price Index</i>		1.9	3.9
Personal Expenditure		1.3	3.5
Government Expenditure		3.5	5.6
Residential Construction		2.8	6.4
Non-Residential Construction		2.9	5.0
Machinery and Equipment		2.8	-0.3
Exports		0.9	2.4
Imports		1.5	2.1

appreciably faster rates is evidence of a distinct inflationary bias in the economy since early 1965. The one notable exception in the above table—the price index for machinery and equipment—reflects the removal of the 11 per cent Federal Government sales tax during 1967.

20. One further point to be noted from Table II is the fact that the index of imported goods and services shows one of the smallest rates of increase during the past three years. It is generally agreed that any marked increase in import prices can exert strong upward leverage on domestic price levels, as they did in the period of inflation following the outbreak of the Korean War in 1950. Clearly, this has not been a significant factor in the excessive rate of price increase which has occurred in Canada during the past three or four years.

21. A particularly disturbing aspect of recent price behaviour in Canada has been the unusual persistence of excessive price increases since demand pressure subsided after mid-1966. This is illustrated in the following table.

TABLE III. ANNUAL RATES OF PRICE INCREASE 1964-1968
Year to year changes

		4th Quarter		Average
	1964/65	1965/66	1966/67	Oct.-Nov. 1967/68
Consumer Price Index—Total	2.9	3.9	3.8	4.2
—Food	4.3	5.2	2.1	3.2
—Other	2.4	3.5	4.4	4.6
GNP Price Index	3.2	4.7	3.5	3.4*

* 2Q/67 to 2Q/68

22. It is clear from Table III that as far as prices of goods and services measured in the consumer price index are concerned, the rate of increase over the most recent twelve-month period available has been more rapid than in the earlier periods. It is true that food prices increased faster in the 1965/1966 period, but non-food items in the index have risen by $4\frac{1}{2}$ per cent over the latest twelve months or three times faster than their annual average rate of increase of about $1\frac{1}{2}$ per cent between 1952 and 1965. The GNP price index does show a somewhat slower rate of advance over the most recent twelve-month period available than occurred during 1966. But even here, the evidence of slackening in the pace of price increase needs to be qualified. Over the two most recent quarters (i.e., the first half of 1968), the increase in this measure was equivalent to an annual rate of 3.6 per cent compared to a rate equivalent to 3.2 per cent per annum over the two preceding quarters. In other words, while the GNP price measure has recently been rising more slowly than in the period of strongest demand pressure in 1966, there is no clear evidence to suggest that the slowing down has continued since the end of last year. In fact, given the current strength of most economic indicators, there is a distinct possibility that new pressures may be put on costs and prices in the period ahead.

23. The current rates of increase in the two most comprehensive measures of prices in our economy are a particular cause for concern when two other important considerations are taken into account. First, more than two years have now elapsed since excessive demand pressures in our economy were checked. This should have provided time, allowing for lags in the system, for most of the original price and cost pressures set off in 1965/66 to have worked themselves out. Secondly, during the most recent twelve-month period of continued price increase, unemployment has been in the neighbourhood of 5 per cent on a seasonally adjusted basis. While various studies of the so-called

“trade-off” between unemployment and prices in Canada have suggested that inflationary risks become high whenever unemployment falls much below 4 per cent, as it did in the latter part of 1965 and much of 1966, rates of price increases as high as those occurring over the past year are much above what might have been expected, in the light of past experience, at the present level of unemployment.

24. To sum up, we are confronted today with an inflationary problem in our economy that is pervasive and appears to have built up a momentum of its own that threatens our longer-run economic well-being just as much as the sharper but generally short-lived inflationary bursts of the past. Because it has been a less dramatic inflationary problem than those of the past, there is a danger that it may become accepted by many Canadians as an unavoidable price to pay for further economic progress. This would be an imprudent and short-sighted view to take.

THE CAUSES OF RISING PRICES

25. What are the underlying reasons for our recent unsatisfactory price behaviour? To what extent do generally accepted theories about the price mechanism provide a useful guide for national economic policy in the kind of situation which confronts all Canadians at the present time? We have to recognize that our present state of knowledge of many aspects of the problem is insufficient to provide conclusive answers. We lack adequate statistical data and sufficient empirical research in the areas of price and income determination in Canada. Thus we are confronted today with explanations that are contradictory and differ with the approach or the particular economic interests of those undertaking the analysis or offering their policy prescriptions. Some tend to put most of the blame on excessive wage demands or high levels of government expenditure; others point to excessive rates of profits, rising rents, interest rates and other costs. Accordingly the Government has concluded that there is a real need for more objective research by qualified experts in the field.

26. Although these uncertainties exist, it should be pointed out that there is a considerable measure of agreement among experts on a number of the common causes of inflation and on the policies that are appro-

priate in dealing with them. In order to isolate the areas of uncertainty, there follows a brief and simplified analysis of "conventional" price theory in an economy such as ours.

27. Prices of individual commodities in a competitive, market-based economy are constantly changing. Such changes are the signals by which consumers tell producers how much of which goods and services are required. Frequently, increased demand for a particular good will raise its price but then the higher revenues which result will encourage more production until supply and demand are once again in balance. Since this balance is achieved at a price just sufficient to attract human and physical resources from the production of other things, these changes do not of themselves imply a rising price level. In a period of over-all price stability some prices may increase over time. But others will fall, either because of declining demand or because rapid increases in productivity allow demand to be met with lower prices. This is the broad principle underlying the operation of the price mechanism in our economy.

28. In an economy with a significant margin of unused resources, in the form of unemployed labour or unused plant and equipment, inflation should not develop. Inflation in its classic form—often called "demand/pull inflation"—occurs when the increase in total demand arising from money incomes exceeds the growth in the real production of goods and services in the economy. Hence the traditional definition of inflation as a situation of "too much money chasing too few goods." This is the type of inflationary situation which the conventional policy tools of monetary and fiscal policy are suited to handle. In theory, with good management of total demand in the economy through these instruments it should be possible to prevent a situation developing where demand presses too hard on the physical limits of the economy.

29. As a practical matter, of course, there are some serious difficulties. In the first place, conventional policy instruments work with certain time lags, and if demand rises more rapidly than expected—perhaps due, as in 1965, to some external development such as the Viet Nam war—excessive demand pressure may have developed before policy actions succeed in applying the brakes. This occurred in both the Canadian and U.S. economies in the latter part of 1965 and early 1966. But this is not the only problem.

30. A second practical problem that renders demand management more difficult is the uncertainty about the precise upper limits at which the economy can be permitted to operate relative to its capacity, before serious demand pressures and inflationary price increases develop. In Canada in the mid-1960's there had been no experience for almost a decade as to how the economy would respond to a level of unemployment of less than 4 per cent. Early post-war experience suggested inflationary tendencies could develop as the level approached 3 per cent. But, in the event, serious inflationary pressures developed without the average level of unemployment falling below $3\frac{1}{2}$ per cent. This experience suggests that structural unemployment* may be a more serious problem in our economy than many had hoped. Structural unemployment is bound to exist in any technologically advanced economy and especially in Canada with its vast size and regional diversity. The lack of necessary skills, or reluctance to move to a new environment, make it difficult for the unemployed to transfer quickly from industries or areas where demand is deficient to those where pressure on resources exists. The problem is not, of course, confined to labour. Similar factors tend to impede the transfer of unused capital facilities. Therefore, when the economy is operating close to its limits, considerable cost and price pressures may develop in particular industrial sectors or areas before labour with the necessary skills is attracted, or needed capital facilities are installed, to meet rising demand.

31. Because of such structural problems it will always be difficult to be sure at precisely what level of resource-use inflationary symptoms will begin to emerge in the Canadian economy. At the same time, for obvious reasons, national economic policy must seek to maintain the lowest level of unemployment at which the economy can operate efficiently and without developing inflationary tendencies. Thus, even with the best possible management of over-all demand through the use of our fiscal and monetary tools, there will always be some risk of running the system too close to the limits for short periods of time.

32. A third factor which complicates the management of demand is that of "bottleneck" problems. Such situations can arise because of the way demand for certain types of goods or services may run far ahead of the growth in total demand. In 1965, for example, serious

* Structural unemployment has been defined by the Economic Council of Canada as "long-duration unemployment arising from structural changes in the character of the demand for labour, coupled with the failure of the labour supply to adjust swiftly to these changes."

bottleneck problems arose in the construction industry in various parts of the country because of the rapid growth in demands from private industry and from the various levels of government. The result was that inflationary increases developed in both labour costs and prices in the construction industry well in advance of the more general inflationary symptoms which emerged later on. To the extent that the public sector contributes to this kind of situation, it may be possible to alleviate it by more co-ordinated planning among the various levels of government. But some bottlenecks of this type are difficult to avoid in a period of vigorous economic growth such as that during the mid-1960's. Bottleneck problems may also arise where supply is limited by natural or other factors that impede additional production in the short-term. For example, again in 1965, a serious shortage of various types of live-stock, relative to rising demand, contributed to the early, sharp advance in food prices. Such bottleneck problems can arise even in periods of less rapid economic advance but their impact tends to be more pervasive and disruptive when they occur at a time of generally high activity in the economy. But at any time, bottlenecks tend to affect other parts of the economy and they accentuate the problems of dealing with more general inflationary tendencies as these begin to emerge.

33. The preceding analysis has dealt with the kind of inflationary problem which began to emerge in 1965 and continued during 1966. It provides some insights into the way the problem arose. It suggests that initially, the difficulty was essentially one of overly rapid growth in demand as the economy's output approached capacity, magnified by certain structural and bottleneck problems that were not fully recognized until after the event. But the foregoing analysis provides no satisfactory answers to why inflationary tendencies have persisted since 1966. The conventional weapons of fiscal and monetary policy had dampened excess demand by the middle of that year. But, even though the original cause of the problem was removed, the inflationary pattern of rapidly rising costs and prices has continued. Why has this been so?

34. It is true that despite a general easing of demand pressures, supply shortages of manpower and other resources have persisted in particular sectors of the economy and have continued to exert upward pressures on the price level. Policies to deal more effectively with these problems, such as programs to improve the level of skills and the allocation of manpower, have been developed in recent years, though their maximum benefit may not be realized for some time.

35. A more important part of the explanation of why inflation has persisted since 1966 is the absence of basic counter-forces which have traditionally checked inflation in the past. In the recent economic history of most countries, inflationary tendencies have usually been checked in one of two ways—internally, as a result of a business recession or, externally, by increasing difficulty in international competition. It is a fact to be welcomed that neither of these harsh, corrective processes has developed since 1966. Canada has succeeded in avoiding a business recession for almost eight years since the economic recovery began in 1961. At the same time, despite increases in costs and prices since 1966, our underlying balance of payments position has remained strong and our trade surplus in 1968 appears to have been the largest in recent years. The continuing strength of our balance of payments may, in part, be due to the essentially strong competitive position in which Canada was placed after the Canadian dollar was devalued in 1962. It also undoubtedly reflects the recent problems of our principal trading partners, especially the United States, in coping with their own inflation. We should not take comfort from this. The heavy strains on the U.S. economy are undoubtedly making it more difficult for Canada to achieve better price performance. At the same time we cannot count on our principal trading partners continuing to do as badly in relation to their own price goals as they have been doing recently. On the contrary, they are even now making strenuous efforts to deal with their problems of inflation.

36. The Government is aware of some important factors which have contributed to the persistence of inflation since 1966. It recognizes that many areas of our economy are not subject to the simple mechanism of price competition that operates in a theoretical model of the market economy. In public services, for example, most charges to the public have to be set on the basis of costs rather than by market forces. The same is true of private utilities which have a natural monopoly position. Moreover in fields where there is some degree of market competition the effectiveness with which all the various economic interest groups exercise their market power makes it more difficult to restore price stability once inflationary expectations have become established. These groups include powerful businessmen, strong trade unions and farm organizations, highly organized professional associations, and many less organized groups of professionals and skilled artisans. The Government also recognizes that past experience is not a complete guide to the understand-

ing of recent price behaviour in the Canadian economy. Conditions are changing so rapidly, both domestically and internationally, and so many new factors are at work, that problems and possible solutions are cast in a new light.

37. These difficulties should not, however, serve as an excuse for inaction. We must avoid taking a fatalistic attitude toward the present inflationary problem. The Government of Canada is determined to develop new ways in which inflation can be checked without awaiting the harsh remedies which economic forces, given time, will otherwise administer.

POLICIES TO STABILIZE PRICES

38. We have seen that under conditions of high employment and buoyant economic growth, upward pressures on the level of prices will develop. Moreover, prices have continued to advance strongly even though, since mid-1966, a measure of slack has appeared in the economy. The problem confronting Canada is how to restore and maintain price stability without sacrificing economic growth and employment and without inhibiting basic freedoms.

39. The Government has available to it a range of policy instruments developed over the years. Some of these are designed specifically to promote price stability; others, although aimed primarily at other objectives, may assist indirectly in holding the price level down. Some measures are applied against excess demand. Others are used to relieve supply bottlenecks, thus reducing costs, raising productivity, and contributing to lower prices.

40. On the demand side, the rate of growth in Federal Government spending on goods and services has been sharply reduced. Efforts have also been made to restrain other forms of federal expenditure, although the needs of provincial governments and the requirements of social security programs limit the degree of reduction possible. Parliament has played its part by authorizing increases in taxes, unpopular as these are, in order to dampen excess demand. Despite large government borrowing requirements and other factors, monetary policy has played a major role in restraining the growth of demand. Interest rates have risen to very high levels.

41. Many efforts have been made to improve the efficiency of the supply side of the market. Manpower programs—for the training, placement, counselling, and movement of workers—have contributed significantly to raising the productivity of Canadian workers and to changing the structure of labour supply to match changes in the structure of demand for manpower. The Economic Council of Canada, acting on a Government request, is concluding a special study to consider what kind of Combines policy will best contribute to greater efficiency and lower prices. Industrial development programs and research incentives designed to raise productivity are being implemented. In its procurement policies the Government of Canada has reorganized and centralized its operations to bring to bear the fullest measure of competition for supply contracts. Such policies and programs can contribute importantly to price stability through lower-cost production.

42. Canada's trade policy is being aimed at progressively extending the benefits to be realized from international specialization. The Kennedy Round of trade negotiations, and other measures in this area such as the Canada-U.S. automotive agreement, are making it possible for many industries to become more competitive at home and abroad. Over time this should help in a very important way to achieve better price performance both by checking cost increases and through increasing exposure to competition.

43. Measures to restrain inflation have been applied by provincial administrations as well as by the Federal Government. Other major efforts have been made through annual meetings between Ministers of Finance and Provincial Treasurers to achieve a greater degree of coordination among the fiscal programs of the federal and provincial governments. These efforts are expected to lead to action for the relief of bottlenecks and the improvement of efficiency in industries such as construction, education, health services, and transportation, where government decisions affect a substantial segment of the market.

44. The growing importance of wage and salary bargaining in the public sector as a factor in the movement of costs and prices has commanded the attention of many governments. These settlements are important both in themselves and in the standards they may set for bargaining demands in the private sector. One of the duties of the special Task Force on Labour Relations established by the Government was to consider how these matters may be dealt with fairly and efficiently.

45. The efficient operation of the price mechanism in our economy depends upon well-informed consumers and upon the power of such consumers to make their preferences felt in the market place. To assist the consumer in this regard Parliament created the Department of Consumer and Corporate Affairs. By helping the consumer to play an informed role in the product market this Department should have a moderating influence on the movement of prices.

46. Thus, through a wide spectrum of policies and programs the Government has worked for a more stable price performance. It will continue to develop and refine these instruments and coordinate them more effectively to achieve an integrated approach to the problem of inflation. It is endeavouring especially to improve the use of the traditional monetary and fiscal tools, particularly with regard to enabling the Government to put this machinery more swiftly into operation as conditions require it and to reduce the time lags which have been an impediment to effective fiscal and monetary policy in the past.

47. The Government is hopeful that the new measures it is now proposing will provide better insight into the operations of the economy which will make it possible to employ the existing instruments of economic policy more effectively. But it is also hopeful that these measures will help to promote a greater awareness and understanding of the problem and to suggest new means of achieving reasonable price stability and a high level of employment and economic growth.

A SEARCH FOR NEW METHODS

48. The Government's awareness of the need to seek out new methods for restraining prices was one of the factors which led it, in 1965, to request the Economic Council of Canada to undertake a special study. The Council was asked to examine the interrelationships between movements in prices, costs, productivity and incomes, the problem of reconciling price stability with other economic goals, and the policies and experience of other countries in this regard.

49. The Council's report stressed the basic importance of monetary, fiscal, and commercial policies in influencing aggregate demand and maintaining a desirable balance between employment and price stability. It emphasized as well the need for complementary programs designed to increase the supply of goods and services both generally and in regard to particular pressure points. The Council also examined the concept of incomes policy as an approach to price restraint, based on the experience of other countries with such policies and their relevance for Canadian conditions. A formal incomes policy, the Council noted, had three main components: "a set of general guidelines for incomes and prices in the whole economy, a means of making these guidelines relevant for individual price and wage decisions, and a means of inducing conformance with the guidelines". After careful consideration the Council recommended against this approach for Canada, concluding that it would not be an effective way of "bringing about an improved reconciliation of high employment and reasonable price stability in Canada under normal peacetime conditions". The foundation of price stabilization policy, in the Council's view, should be the basic monetary, fiscal, commercial, and supply adjustment policies already available or in the course of being developed.

50. On the other hand, while the Council advised against a formal incomes policy it did conclude that "much more basic economic research needs to be done on problems relating to prices, costs, incomes and productivity in the Canadian economy . . ." and went on to propose that "In the interests of better public education and information regarding current economic developments, including those in the field of prices, costs, and incomes, steps should be taken to establish an independent institute of economic research."

51. The proposals that follow take into account the arguments against attempting a formal incomes policy in Canada at this time. In designing new approaches to price stability the emphasis will be placed on finding out more about the causes and consequences of inflation, on discovering how inflation can be avoided, and educating economic interest groups, governments and the general public in these matters.

52. There are lessons, however, to be learned from the experience of other countries with incomes policies of the formal type. In particular, this experience has shown the critical importance of having

broad acceptance of voluntary restraint. If an incomes policy—formal or informal—is to work, then *all* interest groups in the economy must be governed by the same principles. Because wage and salary income is the largest single component in the total national income, restraint in pay incomes is obviously of fundamental importance. But all forms of non-wage and non-salary income—including profits, rents, interest, professional fees and unincorporated business income—exert their own upward pressure on the general price level. For these reasons, and on the vital grounds of equity in income distribution, restraint in these kinds of income claims is as indispensable as wage restraint to an effective program of restoring price stability. As the Canadian Labour Congress has said in *Labour Costs in Canada*,* “A genuine incomes policy should consider the returns of all factors of production . . .” “Organized labour would resist any incomes policy which, either by design or interpretation, placed heavy responsibilities on labour for exercising wage restraint while allowing other forms of income to find their own level. On the other hand, labour would certainly give consideration to, and be prepared to discuss with other groups, an incomes policy or set of guidelines which took the returns of all factors of production into consideration.”

53. Another lesson to be learned from experience with formal incomes policies in other countries is that while it is desirable to keep the rate of growth of money incomes from exceeding productivity growth in the economy as a whole, it is neither possible nor desirable to lay down specific guide-lines about the *shares* of national income going to different economic groups. This, in fact, requires distinctly different policy approaches in such areas as taxation, welfare, regional development and others.

54. Still another lesson is to avoid creating unrealistic expectations about what can be accomplished by any policy aimed at price restraint. In a democratic country no mere institution can ensure price stability simply by the fact of its establishment. Ultimately the effectiveness of the following proposals will depend upon the co-operation and sense of responsibility of Canadian citizens, and their awareness of their own long-term self-interest.

* Canadian Labour Congress, Feb. 1966, p. 20 and p. 22.

A NEW APPROACH

55. As the foregoing discussion has made clear, the achievement and maintenance of price stability at high levels of employment and under conditions of rapid economic growth is a major challenge for Canadian economic policy. Moreover, in the past two years it has proved difficult to hold the price level down even though unemployment has risen significantly and demand pressures have eased. Over the years, many policy instruments have been developed for the containment of price movements and these have been employed as the need arose. They have not, however, always been fully successful and this is particularly true of the recent period. Therefore, the search for new methods continues.

56. Price stability policy involves the work of many government departments and agencies. Their activities are coordinated by the Cabinet Committee on Economic Policy and Programs. The Government now proposes the creation of two new bodies to focus continuing attention on the problem of rising prices:

- (a) A new independent public body, to be known as the Price and Incomes Commission; and
- (b) A new joint Senate-Commons committee to be known as the Standing Parliamentary Committee on Price Stability, Incomes, and Employment.

57. Within the Government itself the Cabinet Committee on Economic Policy and Programs will continue to keep the problem of inflation under constant review and seek to marshal the varied instruments of public policy in a consistent and coordinated way. It relates the objective of price stability to other major economic goals—such as full employment, economic growth, economic equity and a viable balance of international payments—and makes recommendations on priorities relating to these goals. These are responsibilities to which the Committee is already committed and for which it was designed. It is essential that the price stability question be considered in its total economic context and by a body which can bring about policy decisions.

58. Although the Cabinet Committee on Economic Policy and Programs will continue to concern itself with price stability, and to pursue this objective together with the other major economic goals, our recent experience has demonstrated that this area of policy requires more specialized treatment. For a variety of reasons, some of which have

been examined in the foregoing sections of this Paper, price movements have not fully responded to the more traditional instruments of policy. Our understanding of the process of inflationary price behaviour is not complete and there is much controversy on the issue in public debate. Consideration of cost and price developments should not take place only in crisis situations, such as in a period of rapidly rising prices or during major collective bargaining negotiations, and remedial action should not be developed only in the context of preparing the Budget. In order to acquire greater insight into the causes, processes and consequences of price change, the study of price movements and the development of solutions should be removed from any crisis atmosphere. It is necessary to carry out *continuous* analysis of price behaviour and to develop an approach to price and income problems outside of the traditional framework of government decision-making, although government, of course, will bear a heavy responsibility for adopting and carrying out new policy.

59. For these reasons, the Government will establish the Price and Incomes Commission. It will be charged with the responsibility for conducting studies of price and income developments in Canada, and for producing regular reports on its findings. The purpose of the Commission will be to *discover* the facts, *analyze* the causes, processes and consequences of inflation, and to *inform* both the public and the Government on how price stability may be achieved. It will not play the role of policeman. It will not intervene in the particular price and income decisions of individual persons, business firms, or trade unions. It will be empowered, however, to undertake research and enquiries and issue periodic public reports on current trends and prospects for prices, costs, incomes and productivity for the economy as a whole; to make similar studies and reports on various broad sectors and industries; and to engage in related investigations of other broad issues which may have a bearing on cost and price movements. The Commission will need to maintain close communication and consultation with economic groups for the purpose of obtaining information and ideas on prices and incomes, will provide information and education for the general public, and will make policy recommendations for the achievement of greater price stability. To carry out this broad and difficult role, the Commission will be given adequate powers of enquiry. It will be provided with the necessary budget and an expert staff. It will also be authorized to

engage consultants, and to arrange for the conduct of research by the universities and other bodies as it finds appropriate. Its hearings and discussions will be in private but its reports will be public.

60. Thirdly, as a further measure of ensuring a wider public understanding and participation in a voluntary program of responsible price and income behaviour, the Government will propose the early establishment of a Standing Parliamentary Committee on Price Stability, Incomes, and Employment. What is envisaged is a Joint Committee of the Senate and the House of Commons. It would receive the reports of the Commission for review and discussion and would make recommendations.

61. Parliament has a number of occasions to review Government policies and decisions in economic matters. For example, the budget and supply debates, and debates on tax measures and departmental estimates provide for full examination of Government policies and an opportunity for the forces of public opinion to be brought to bear on them. Specialized standing committees help to make these reviews more effective. Similar opportunities for parliamentary review of conditions and developments in the private sector are less frequent. The Committee here proposed will, in the course of studying the reports of the Commission, provide a forum for public hearings and reviews of trends in the private sector and major price and income developments.

62. The new approach to price stability thus rests on three bodies whose functions, though different, are related and complementary. The concepts of Cabinet Committees and Parliamentary Committees are relatively familiar but the proposed Price and Incomes Commission is an innovation. The following sections describe its proposed functions and terms of reference.

63. It is particularly important to stress that the Commission will not, except in cases involving the national interest in a vital way, be expected to report on the specific price decisions of individual firms or the wage decisions of particular collective bargaining situations. At first glance it might seem that there would be advantages to such precise investigations, but the difficulties and deficiencies of this approach are quickly apparent. Any system of detailed review would raise constitutional and legal issues of major proportions in our federal system of divided jurisdiction. Moreover, to undertake a comprehensive surveillance and review of the thousands of price and income decisions occurring regularly

in all parts of our economy would require the services of a vast bureaucracy. Such a bureaucracy could operate only on the basis of highly simplified rules and standards which would conflict with the needs of a dynamic growing economy. For all these reasons, detailed review of specific price and income decisions would be highly inadvisable, and the Government rejects this approach.

64. The major role of the Commission is therefore conceived as one of providing information, education and understanding. Its primary influence should be directed to rallying a strong sense of social responsibility, on the part of those making private price and income decisions, in support of the national interest in price stability. But it is also expected to contribute substantially to the evolution of new policies and to the coordination and adaptation of many existing policies necessary for good economic management.

65. In its studies, the Commission will concentrate on short-term developments and its primary focus will be on costs, prices, productivity and incomes. It will not duplicate the work of the Economic Council of Canada with its longer-range perspective and wider scope. However, although its frame of reference will be the short-term, the Commission's inquiries will be more continuous than those of government departments and will be less subject to the pressures of departmental policy requirements. The Commission will be expected to make projections and forecasts so that potential inflationary problems may be anticipated. In turn, the Government can facilitate the work of the Commission by making references to it, whenever possible, before the situations to be examined have reached a critical stage. It is highly important to free the work of the Commission from the pressures of crisis conditions. The anticipatory approach will be particularly important in situations where collective bargaining is likely to emerge as the main pressure. The Commission must be able to conduct its investigations sufficiently far in advance to provide an objective framework of information and analysis for collective bargaining without interfering directly in the course of particular negotiations. It is not intended that the Commission should in any way interfere with the established and recognized processes of collective bargaining nor should it relieve management, unions or other parties of their own right to make free but responsible decisions affecting prices and incomes.

66. Much of the Commission's work is expected to be concerned with the movement of costs and prices in the economy as a whole, to determine the causes behind broad developments, their likely future course, the general consequences to be expected, and so on. The Commission should examine the adequacy of the statistical data now available and the problems of price measurement through the traditional indexes. It is intended that its broad inquiries would be supplemented from time to time by more detailed research in depth into such matters as productivity, supply bottlenecks or other factors which influence cost and price determination in certain industries or sectors of the economy. These studies would no doubt be undertaken in cases where particularly sharp cost or price movements appear or are anticipated in an industry or sector. In carrying out inquiries of this kind, the Commission may be guided by a number of criteria. For example, there would be a concern for pace-setting situations, where large price and income increases tend to become a standard for others whose conditions may not justify gains of the same magnitude and where general inflationary pressures may result. Special attention should be paid to those industries and services which are relatively unexposed to the thrust of international or domestic competition and those sectors producing goods or services which flow as inputs to a wide range of other industries. Price increases in such areas have pervasive effects on the cost structure of the whole economy.

67. The Price and Incomes Commission will consist of three prominent and highly qualified Canadians serving full time who will direct a professional staff. One of the three board members will be Chairman. The Government hopes that well qualified Canadians will make themselves available for appointment to the Commission or its staff and it is eager to make such appointments at an early date.

68. One of the essential features of the approach to price stability outlined in this Paper is its voluntary nature. The Commission is not designed to impose measures of restraint. While it will be empowered to make recommendations as to Government policy, its main function will be to rally a sense of public responsibility leading to voluntary restraint. To achieve this it will be necessary for the Commission to win the continuing acceptance and co-operation of major economic interest groups—management in industry and commerce, trade unions, agricultural and other organizations. It can win this support only by maintaining close consultation with such groups on a regular basis.

69. The Government will now approach leaders of various economic interest groups with a view to setting up a series of consultative meetings. In these meetings the Government will discuss questions relating to the proposals contained in this White Paper and will seek the advice of group representatives on how these proposals may be most effectively implemented. It is hoped and expected that the Commission will find it helpful to establish continuing consultative machinery in order to maintain close contact between the Commission and economic interest groups.

70. The Government will approach representatives of the provincial governments to exchange ideas and information on issues arising out of the White Paper and to consider the establishment of a federal-provincial advisory body or some other means of continuing liaison to obtain maximum cooperation with the provinces in the pursuit of price stability. In view of Canada's federal system of divided jurisdiction, this kind of consultation and advice will be most important to the success of the Commission.

71. The Price and Incomes Commission will be an *independent* body. It will of course carry out studies on problems, issues and situations referred to it by the Government but it will be responsible for the way it carries out these studies. The Commission will not be compelled to accept such references from the Government if other priorities exist or if it feels that a particular reference is not relevant to its primary function. The Commission will also be free to initiate its own inquiries on any matters falling within the jurisdictional field of the Federal Government. Provincial governments may also wish to refer studies to the Commission; this question will be explored in the proposed consultative meetings with the provinces.

72. The power of publication will be an important aspect of the Commission's independence. It will be empowered to issue public reports under its own authority, without intervention by any government representative or department, in the same manner as the Economic Council of Canada. In this way the public can be assured that it will receive an objective presentation of the facts, unhampered by political considerations.

73. In the earlier sections of this Paper it has been emphasized that the attainment of price stability and its reconciliation with other economic goals is a formidably complicated task. The experience of other countries has been examined and their attempts to devise new methods

for containing price movements have been evaluated. Nowhere have such efforts been more than modestly successful and the quest for solutions continues. It would, therefore be hazardous and unrealistic to consider the approach outlined in this Paper as a final solution. We hope it will yield valuable results and help Canada to attain one of its major economic objectives. And it may well point the way to still other methods relevant to future needs.

74. After a few years of operation, a major review will be undertaken as to how well this three-pronged approach has served the objective of price stability. Particular consideration will be given to the feasibility of changes in the Commission's basic terms of reference and procedures. During this period there will be scope for less sweeping amendments in procedures. As the Commission will be appointed under the Inquiries Act such changes can readily be made as the need arises. Thus the approach is both experimental and flexible, allowing for adjustments as experience is gained, and leaving the way free for major revisions.

CONCLUSION

75. While Canada faces a number of major economic challenges today, the objective of price stability has been particularly elusive in recent years. This White Paper has described Canadian experience with price stability, provided some analysis of the causes of inflation, and made certain recommendations for achieving a more satisfactory performance in the future.

76. In making these suggestions for a new approach, the Government has been guided by a number of considerations. First, it has noted the vital necessity of finding out more about the causes of price movements and their consequences for over-all economic performance. Secondly, it has been impressed by the arguments against adopting the kind of formal incomes policies with which other countries have experimented. Finally, it has recognized the importance of developing a new instrument which, while reinforcing other policy measures aimed at price stability, does not introduce any element of regulation into price and income decisions.

77. This Paper has stressed at many points that price stability cannot be pursued in isolation. The Government remains committed to the achievement of a range of economic objectives—including a high level of employment, sustained economic growth, a viable balance of payments, and equitable distribution of rising incomes, as well as reasonable price stability. However, the problem of rising prices has been particularly acute in recent years. It has not responded as expected to traditional policy measures, and failure to achieve a better price performance threatens to undermine our ability to attain our other economic objectives. This consideration has led the Government to a new approach.

78. The Paper has also stressed that the success of this approach will depend, more than anything else, on the voluntary response of all economic interest groups and the general public. The Price and Incomes Commission will provide information and analysis. But much of the success of all these efforts will rest on the extent of the private sector's understanding of the problem and its awareness that price stability is very much in its own self-interest. To help create this understanding and awareness so that the essential co-operation of the public is forthcoming is one of the foremost challenges confronting the Price and Incomes Commission.

78. On a également insisté sur le fait que le succès de ces nouvelles méthodes sera essentiellement fonction de la réaction spontanée de tous les groupes de la vie économique et du grand public. La Commission des prix et des revenus fournira des renseignements et des analyses. De toute façon, le succès de ces efforts dépendra en grande partie de la mesure dans laquelle les entreprises du secteur privé comprendront le problème et prendront conscience du fait qu'elles ont tout intérêt à ce que les prix soient stables. La Commission des prix et des revenus a de nombreux défis à relever, mais il lui appartient avant tout de favoriser cette compréhension et cette prise de conscience, de sorte que la collaboration indispensable de la collectivité ne se fasse pas attendre.

77. On a insisté à plusieurs reprises, dans le présent mémoire, sur le fait que l'on ne pouvait stabiliser les prix dans l'isolement. Le gouvernement reste tenu de réaliser certains objectifs sur le plan économique, notamment le plein emploi ou presque, un rythme soutenu de croissance économique, une balance viable des paiements et une répartition équitable des hausses de revenus, ainsi qu'une stabilité raisonnable des prix. La hausse des prix a toutefois été très prononcée ces dernières années alors qu'on n'a pas réussi à la contenir en faisant appel aux moyens traditionnels. Le gouvernement a donc été amené à proposer l'adoption de nouvelles méthodes.

76. En proposant que soient adoptées de nouvelles méthodes, le gouvernement a tenu compte d'un certain nombre de facteurs. Primo, il a constaté qu'il était indispensable de se renseigner davantage sur les causes des fluctuations des prix et sur leurs répercussions dans toutes les sphères de la vie économique. Secundo, il a été impressionné par les arguments invoqués à l'encontre de l'adoption de mesures radicales de limitation des revenus semblables à celles qui ont été en vigueur dans d'autres pays. Enfin, il a reconnu qu'il importait de trouver un nouveau moyen permettant d'accroître la portée d'autres mesures de stabilisation des prix, sans pour autant introduire un élément de coercition dans les décisions prises en matière de prix et de revenus.

75. Le Canada doit relever aujourd'hui un certain nombre de défis sur le plan économique alors que la stabilisation des prix a été particulièrement insaisissable au cours des dernières années. Dans le présent Livre blanc, le gouvernement a exposé les tentatives faites au Canada en matière de stabilisation des prix, analysé quelque peu les causes de l'inflation et formulé certaines recommandations quant aux moyens d'obtenir de meilleurs résultats à l'avenir.

CONCLUSION

74. Au bout de quelques années, il sera procédé à un examen en profondeur pour savoir dans quelle mesure cette ligne de conduite «triangulaire» aura permis d'atteindre les buts fixés en matière de stabilisation des prix. On examinera tout particulièrement la possibilité de modifier les attributions de la Commission et ses méthodes de travail. Ici là, on aura toute latitude d'apporter aux méthodes des modifications moins radicales. Comme la Commission sera créée en vertu de la Loi des enquêtes, il sera facile d'effectuer ces changements lorsqu'ils se révéleront nécessaires. D'autre part, étant donné qu'il s'agit d'une tentative où la souplesse sera de mise, il sera possible de faire des changements de détail à mesure qu'on acquerra de l'expérience et de garder le champs libre pour des remaniements d'envergure.

73. Au début du présent mémoire, on a insisté sur le fait qu'une stabilisation des prix allant de pair avec la réalisation d'autres objectifs économiques constituait une tâche des plus complexes. Les résultats obtenus en la matière par d'autres pays ont été examinés et les tentatives qu'ils ont faites pour trouver de nouveaux moyens de freiner les fluctuations des prix ont fait l'objet d'analyses approfondies. Le succès de ces tentatives n'a été que très relatif en général et l'on est toujours à la recherche de solutions idoine. C'est pourquoi il serait risqué et peu réaliste de considérer que les idées exprimées dans le présent mémoire aboutissent à une solution définitive. Nous espérons qu'elles donneront de bons résultats et aideront le Canada à réaliser ses principaux objectifs sur le plan économique. D'ailleurs, il se peut très bien que ce soit la l'amorce de solutions à des problèmes qui se poseront plus tard.

69. Le gouvernement va se mettre en rapport avec les dirigeants des différents groupes intéressés aux fins d'organiser un cycle de réunions d'information. Lors de celles-ci, les représentants du gouvernement discuteront de questions relatives aux propositions figurant dans ce Livre blanc et ils demanderont conseil aux délégués des groupes en ce qui concerne la meilleure façon de donner suite auxdites propositions. Nous exprimons le ferme espoir que la Commission estimera utile d'établir un système de consultation permanente, de façon que soient assurés des rapports étroits entre les membres de la Commission et les groupes précités.

70. Les représentants du Gouvernement prendront contact avec les idées et des renseignements sur des questions soulevées par le Livre blanc et pour envisager la possibilité de créer un organisme consultatif fédéral-provincial ou tout autre système de liaison permanente qui assureraient l'entier appui des provinces aux efforts pour promouvoir la stabilisation des prix.

71. La Commission des prix et des revenus sera un organisme autonome. Elle sera responsable de la façon dont elle examinera les problèmes, les questions et les situations qui lui seront soumis par le gouvernement. Elle ne sera pas obligée d'accepter que le gouvernement lui transmette des dossiers à étudier s'il existe d'autres cas à examiner en priorité ou si elle estime que tel ou tel problème ne correspond pas à ses attributions premières. En outre, il lui sera loisible d'ouvrir ses propres enquêtes sur des questions qui sont normalement du ressort du gouvernement fédéral. Comme il se peut que les gouvernements des provinces désirent également lui soumettre des dossiers à étudier, cette éventualité fera l'objet de discussions lors des réunions d'information qui doivent être organisées avec la participation des représentants des gouvernements provinciaux.

72. Il convient de souligner qu'en tant qu'organisme autonome, la Commission sera habilitée à publier de sa propre autorité des rapports destinés au public, sans qu'intervienne quelque représentant du gouvernement ou d'un ministre, de la même manière que le Conseil économique du Canada. Ainsi, le public aura l'assurance que les faits lui seront présentés objectivement et sans coloration par des considérations d'ordre politique.

68. La stabilisation des prix, telle que nous la concevons dans le présent mémoire, est essentiellement de caractère spontané. Il n'appartient pas à la Commission de prendre des mesures coercitives. Tout en étant habilitée à formuler des recommandations relativement à la politique du gouvernement, elle aura pour tâche principale d'inciter la collectivité à prendre ses responsabilités en se soumettant volontairement à la discipline en matière de stabilisation des prix. Pour ce faire, il faudra que la Commission obtienne que les groupes importants de la vie économique, c'est-à-dire les chefs d'entreprises industrielles et commerciales, les syndicats, les associations de cultivateurs et autres organismes, acceptent de collaborer en permanence avec elle. La Commission ne pourra obtenir l'appui de ces groupes que si elle travaille avec eux en étroite collaboration et au moyen de contacts fréquents et périodiques.

67. La Commission des prix et des revenus se composera de trois Canadiens éminents et des plus compétents. Ces personnalités, qui fourniront leurs services à plein temps, seront secondées par un groupe de spécialistes. L'un des trois membres de la Commission en sera le président. Le gouvernement exprime l'espoir que des Canadiens très compétents se mettront à sa disposition en vue de faire partie de la Commission ou de son personnel et il tient absolument à procéder aux nominations dans les plus brefs délais.

dans l'ensemble de l'économie.

hausse de prix ont des répercussions marquées sur la structure des coûts nationaux, ainsi que des secteurs où il se produit des biens ou des services utilisés dans de nombreuses autres industries. Dans ces secteurs-là, les membres de la Commission pourront avoir recours à un certain nombre de critères. Par exemple, on se préoccuperait des cas types, c'est-à-dire les secteurs où les fortes augmentations de prix et de revenus ont tendance à servir de « modèle » à d'autres secteurs dans lesquels des accroissements de la même ampleur ne seraient peut-être pas justifiés et où des poussées inflationnistes pourraient se produire. Il faudrait s'occuper tout particulièrement des industries et des services qui sont relativement à l'abri de la concurrence, sur le plan international ou national, ainsi que des secteurs où il se produit des biens ou des services utilisés dans de nombreuses autres industries. Dans ces secteurs-là, les hausses de prix ont des répercussions marquées sur la structure des coûts dans l'ensemble de l'économie.

65. La Commission s'occupera avant tout des perspectives conjoncturelles à court terme, ainsi que des coûts, des prix, de la productivité et des revenus. Ses travaux ne feront pas double emploi avec ceux du Conseil économique du Canada, qui étudie la conjoncture sur une plus grande échelle et en fonction de prévisions à plus longue échéance. Toutefois, en dépit de la limitation des objectifs de la Commission, les enquêtes auxquelles elle procédera seront plus soutenues que celles des ministères et moins soumises aux restrictions imposées par les politiques des ministères. On s'attend que la Commission fera des projections et des pronostics qui permettront au gouvernement de prévoir les dangers d'inflation éventuelle et d'envisager les mesures qui s'imposent. De son côté, le gouvernement pourra faciliter les travaux de la Commission en la consultant aussi souvent que possible, avant que la situation, dans un domaine ou un autre, n'ait atteint un stade dangereux. Il importe au plus haut point que les travaux de la Commission ne soit pas assujettis aux pressions qu'entraîne une crise. Le caractère d'anticipation du travail de la Commission revêtira une importance toute particulière lorsque les négociations collectives se révéleront vraisemblablement la principale cause de pressions. Il faut que la Commission dispose de délais suffisants pour effectuer ses recherches afin de pouvoir fournir des renseignements objectifs lors des négociations collectives et de ne pas entraver le cours de certaines de ces négociations. Il est entendu que la Commission ne devra en aucune façon se mêler des négociations collectives, dont les règlements sont bien définis; elle ne devra pas, d'autre part, priver la partie patronale, les syndicats et les autres parties en cause du droit qui leur appartient en propre de prendre, librement et sciemment, des décisions en ce qui a trait aux prix et aux revenus.

66. Il est vraisemblable que les travaux de la Commission porteront en grande partie sur la fluctuation des coûts et des prix en fonction de la conjoncture économique d'ensemble, la détermination des causes de l'évolution générale, l'orientation future à prévoir, les conséquences prévisibles, etc. Il conviendrait aussi que la Commission examine les données statistiques dont elle se sert en vue de se prononcer sur leur valeur et qu'elle se penche sur les problèmes que présente la mesure des prix en utilisant les indices traditionnels. Il est entendu que l'on augmenterait de temps à autre la portée de ces enquêtes en effectuant des recherches plus approfondies dans certains domaines, notamment en ce qui concerne la productivité, les embouteillages de l'offre et d'autres facteurs qui influent sur la détermination des coûts et des prix dans certaines industries ou dans certains secteurs de l'économie. Il ne fait

concevoir la stabilisation des prix selon des principes nouveaux. On connaît assez bien le rôle des comités ministériels et des comités parlementaires, mais la Commission des prix et des revenus que l'on projette de créer constitue une nouveauté. On trouvera ci-après la description de ses attributions et de ses responsabilités.

63. Il importe tout particulièrement d'insister sur le fait que la Commission ne sera pas chargée, sauf dans les cas où les intérêts supérieurs du pays seront en jeu, d'examiner certaines décisions prises par des entreprises en matière de prix ou les décisions prises en matière de rémunération, à l'occasion de certaines négociations collectives. A première vue, on pourrait croire que des examens approfondis de ce genre présenteraient des avantages, mais l'on s'aperçoit vite des difficultés et des imperfections inhérentes à cette façon de procéder. L'adoption d'une méthode quelconque d'examen minutieux susciterait des problèmes constitutionnels et juridiques de grande envergure, étant donné notre régime fédéral de répartition des compétences. De plus, il faudrait faire appel aux services d'une grande bureaucratie—dont le rôle exact serait malaisé à définir—, pour pouvoir entreprendre l'examen approfondi des milliers de décisions relatives aux prix et aux revenus qui sont prises constamment dans tous les domaines de notre vie économique. Comme ces fonctionnaires ne pourraient travailler que d'après des méthodes et des normes simplifiées à l'extrême, celles-ci ne correspondraient pas du tout aux exigences d'une économie en pleine expansion. Par ailleurs, si l'on n'examinait de façon approfondie que certains cas particuliers, du fait des limitations imposées à l'action de ces fonctionnaires, on ne pourrait éviter les distinctions arbitraires et inéquitables. Ainsi, il serait fort peu souhaitable de procéder à l'examen minutieux de certaines décisions prises en matière de prix et de revenus. Pour sa part, le gouvernement exclut cette méthode.

64. Le rôle principal de la Commission serait donc de renseigner, d'éduquer et d'expliquer. Il lui faudrait s'attacher surtout à inciter les personnes du secteur privé qui prennent des décisions en matière de prix et de revenus à assumer pleinement leurs responsabilités sur le plan social, au mieux des intérêts du pays et pour assurer la stabilité des prix. On s'attend également que la Commission contribue pour une grande part à l'élaboration de nouveaux plans d'action, ainsi qu'à la coordination et à l'adaptation des nombreuses politiques que nécessite l'application de principes rationnels en matière de gestion économique.

prix, des coûts, des revenus et de la productivité pour l'économie dans son ensemble, effectuer des études analogues et rédiger des rapports qui intéressent les principaux secteurs et les grandes industries, et se pencher sur d'importantes questions connexes pouvant influer sur les mouvements des coûts et des prix. La commission devra entretenir des relations étroites avec les groupes économiques et les consulter afin de se renseigner auprès d'eux et de recueillir leurs vues au sujet des prix et des revenus, mais aussi informer et éduquer le grand public, de même que formuler des avis de principe en vue d'assurer une stabilité accrue des prix. Pour remplir ce rôle complexe et difficile, la commission jouira des droits d'enquête voulus et disposera des fonds appropriés et d'un personnel compétent. Elle pourra s'assurer les services d'experts conseils ou confier aux universités et à d'autres organismes le soin d'effectuer les recherches qui s'imposent, selon elle. Ses séances et ses délibérations se tiendront à huis clos, mais ses rapports seront rendus publics.

60. En troisième lieu, le gouvernement proposera que soit institué au plus tôt un Comité parlementaire permanent de la stabilité des prix, des revenus et de l'emploi, cette mesure complémentaire devant permettre au public de participer en toute connaissance de cause à la mise en œuvre d'un programme de stabilisation volontaire des prix et des revenus. Il s'agirait de former un comité mixte composé de sénateurs et de députés. Les membres dudit comité examineraient les rapports du Conseil et en discuteraient, puis émettraient des recommandations.

61. Le Parlement a fréquemment l'occasion d'examiner la politique et les décisions du gouvernement en matière économique. Ainsi, les débats sur le budget et les motions de subsides, de même que ceux qui portent sur les mesures fiscales et les prévisions budgétaires des ministères, permettent d'examiner à fond la politique gouvernementale et donnent aux représentants de la collectivité l'occasion d'avoir voix au chapitre. L'importance de ces examens se trouve rehaussée du fait des travaux de comités permanents spéciaux. Il arrive moins souvent que le Parlement ait de semblables occasions d'examiner la situation existant dans le secteur privé. Le comité précité aura la possibilité, tout en prenant connaissance des rapports de la Commission, de tenir compte de l'opinion publique et des tendances prédominantes dans le secteur privé, ainsi que de prendre en considération l'évolution des prix et des revenus.

62. De ce fait, c'est à trois organismes—dont les attributions, bien que distinctes, sont connexes et complémentaires,—qu'il appartient de

59. Voilà pourquoi le gouvernement établira une commission des prix et des revenus. Cette dernière aura pour mission d'étudier l'évolution des prix et des revenus au Canada et de publier ses données sous forme de rapports périodiques. Elle devra tenter de *rapporter* les faits, d'*analyser* les causes, le processus et les conséquences de l'inflation et de *renseigner* le grand public et le gouvernement quant aux moyens d'opérer la stabilisation des prix. La commission ne jouera pas le rôle d'agent de police. Elle n'interviendra pas lorsque des particuliers, des sociétés ou des syndicats prendront des décisions touchant les prix et les revenus. Par ailleurs, elle pourra entreprendre des recherches, mener des enquêtes et publier des rapports périodiques sur les tendances courantes et la perspective des

58. Même si le comité précité poursuit sa tâche en ce qui regarde la stabilisation des prix tout en s'efforçant de réaliser les autres principaux objectifs d'ordre économique, nous avons pu constater récemment qu'un effort spécialisé s'impose dans ce domaine. Pour diverses raisons, les mouvements des prix sont demeurés plus ou moins réfractaires aux méthodes et politiques traditionnelles. Nous ne comprenons qu'impartialement le processus qui régit l'inflation des prix, question qui suscite d'ailleurs beaucoup de controverse. Il ne faut pas examiner l'évolution des prix et des coûts uniquement en période de crise, lors d'une ascension fulgurante des prix ou à l'époque des principales négociations collectives, par exemple, ni chercher à remédier à la situation uniquement lors de l'élaboration du budget. Pour mieux comprendre pourquoi et comment les prix changent et ce qui en découle, il importe d'étudier ce phénomène et d'y chercher une solution dans un contexte dénué de toute atmosphère de crise. Il faut aussi analyser *sans arrêt* le comportement des prix et repenser les problèmes des prix et des revenus hors du contexte traditionnel de la prise de décisions au niveau gouvernemental, quoique le gouvernement, à coup sûr, doit toujours assumer ses lourdes responsabilités : celles d'adopter de nouvelles politiques et de les mettre en application.

grands objectifs d'ordre économique, tels que le plein emploi, la croissance économique, l'équité économique et une balance viable des paiements internationaux, et fait connaître son avis sur les priorités à établir parmi ces objectifs. Le comité possède déjà un tel mandat pour lequel d'ailleurs il a été constitué. L'essentiel, c'est que la question de la stabilité des prix soit envisagée dans le contexte économique global par un organisme qui peut prendre des décisions de principe.

57. Au sein du gouvernement, le comité du cabinet chargé de la politique et des programmes économiques continuera d'étudier couramment la question de l'inflation tout en s'efforçant d'utiliser les divers instruments politiques de l'administration de manière rationnelle et coordonnée. Il met la stabilité des prix en corrélation avec d'autres

a) un organisme public autonome, appelé la Commission des prix et des revenus, et
 b) un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes, soit le comité parlementaire permanent de la stabilité des prix, des revenus et de l'emploi.

56. Une politique de stabilisation des prix met en cause beaucoup de ministères et d'organismes publics, dont l'activité est coordonnée par le comité du cabinet chargé de la politique et des programmes économiques. Désormais, le gouvernement propose de créer deux organismes pour mettre sans cesse en lumière la question de la hausse des prix, savoir :

55. Tel qu'il ressort nettement de ce qui précède, rendre les prix stables et les maintenir ainsi tout en assurant un niveau élevé d'emploi sous un régime économique à croissance rapide, voilà le principal impératif d'une politique économique au Canada. Ces deux dernières années, d'ailleurs, il s'est révélé difficile de conserver les prix à un bas niveau, alors même que le chômage s'est accru de manière appréciable et que la demande a exercé moins de pression qu'auparavant. Au fil des ans, nombre de politiques ont vu le jour afin de contenir la poussée des prix, politiques auxquelles on a eu recours au besoin, mais parfois sans obtenir les résultats escomptés, surtout ces derniers temps. Voilà pourquoi nous sommes toujours à la recherche de nouvelles méthodes.

NOUVELLE OPTIQUE

assurer la stabilisation des prix du simple fait qu'elle est établie. En dernière analyse, l'efficacité des mesures proposées plus loin reposera sur l'esprit de collaboration et le sens des responsabilités dont feront preuve les Canadiens, de même que sur leur compréhension de ce qui est à leur avantage à long terme.

52. On peut tirer une leçon précieuse, d'ailleurs, de l'expérience acquise dans d'autres pays qui ont mis en application une politique officielle des revenus. Pareille mesure a particulièrement mis en évidence la nécessité primordiale de rallier l'opinion générale à des restrictions volontaires. Pour être efficace, toute politique des revenus, officielle ou non, exige que tous les groupes économiques soient assujettis aux mêmes principes. Le revenu à base de salaire étant le principal élément du revenu national global, il est évident que la retenue à ce titre revêt une importance fondamentale. Cependant, toutes les autres formes de revenu autres que le salaire, y compris les bénéfices, les loyers, l'intérêt, les honoraires professionnels et les recettes des sociétés non constituées, exercent elles-mêmes une pression ascendante sur le niveau général des prix. Pour ces raisons, mais aussi pour le motif essentiel d'assurer la répartition équitable des revenus, la retenue au titre de ces catégories de revenu est tout aussi indispensable que celle au titre des salaires pour que soit efficace un programme visant à la stabilisation des prix. Ainsi que l'affirme le Congrès du travail du Canada dans la publication intitulée *Labor Costs in Canada* : « Toute politique véritable des revenus doit envisager ce que rapporte chaque facteur de production... Le secteur organisé du travail s'opposerait à une politique des revenus qui, à dessein ou par voie d'interprétation, lui imposerait de lourdes responsabilités en matière de retenue, tout en laissant d'autres formes de revenu s'établir librement à un certain niveau. Par ailleurs, il consentirait sûrement à envisager une politique des revenus ou un ensemble de directives qui prendrait en considération ce que rapporte chaque facteur de production, ainsi qu'à en discuter avec d'autres groupes ».

53. Il y a une autre leçon à tirer de l'application d'une politique officielle des revenus dans d'autres pays : bien qu'il soit opportun de garder le taux de croissance des revenus monétaires inférieur à celui de la productivité dans l'économie prise globalement, il n'est ni possible ni souhaitable de formuler des directives explicites au sujet du *partage* du revenu national parmi les différents groupes économiques. Une telle démarche exige, en fait, des politiques distinctes dans des secteurs tels que la taxation, le bien-être social, l'aménagement du territoire, et ainsi de suite.

54. Autre constatation : il faut éviter de faire naître des espoirs peu réalistes quant aux incidences de toute politique touchant la restriction des prix. Dans un pays démocratique, nulle institution ne peut

49. Dans son rapport, le Conseil a fait ressortir l'importance primordiale des mesures fiscales, monétaires et commerciales qui interviennent dans le secteur global de la demande et permettent d'atteindre l'équilibre souhaité entre l'emploi et la stabilité des prix. Il a mis l'accent, en outre, sur le besoin qu'il y a de programmes complémentaires conçus pour accroître l'offre de biens et de services, tant d'une manière générale qu'en certains points névralgiques. D'autre part, le Conseil a examiné l'opportunité d'une politique des revenus pour la stabilisation des prix, d'après l'expérience acquise dans d'autres pays, mais en tenant compte de la situation canadienne. Selon le Conseil, une politique officielle des revenus comprendrait trois principaux éléments: «un ensemble de directives générales concernant les revenus et les prix dans le contexte économique global, l'application pertinente de ces directives à des conditions particulières de prix et de salaires, et la mise en vigueur des directives formulées». Après mûre réflexion, le Conseil s'est prononcé contre une telle politique pour le Canada, alléguant «qu'elle ne pourrait effectivement assurer, en temps normal de paix, l'étroite compatibilité entre un niveau supérieur d'emploi et une stabilité raisonnable des prix». Notre politique de stabilisation des prix devrait reposer, à son avis, sur les principes fondamentaux déjà en vigueur ou en voie d'élaboration dans les secteurs de la monnaie, du fisc, du commerce et de l'ajustement de l'offre.

50. Bien qu'il rejette une politique officielle des revenus, le Conseil conclut, par ailleurs, «que des recherches d'ordre économique beaucoup plus poussées s'imposent à l'égard des questions touchant les prix, les coûts, les revenus et la productivité dans le contexte canadien». Aussi propose-t-il que, «pour que le grand public soit mieux informé et mieux éduqué à propos de la conjoncture économique à n'importe quel moment, y compris dans les secteurs des prix, des coûts et des revenus, des dispositions soient prises afin d'établir un institut autonome de recherches économiques».

51. Dans les propositions formulées ci-après, nous avons tenu compte des arguments invoqués pour le rejet d'une politique officielle des revenus dans le contexte canadien actuel. Pour réaliser la stabilité des prix par d'autres moyens, il faudra mettre l'accent sur la recherche des causes et des conséquences de l'inflation, sur la façon d'éviter qu'elle se produise, de même que sur l'éducation des groupes économiques, des gouvernements et du grand public en la matière.

48. Conscient de la nécessité de freiner l'allure des prix par des moyens inédits, le gouvernement a confié en 1965 une mission particulière au Conseil économique du Canada. Il l'a chargé de cerner les rapports qui se dégagent de l'évolution des prix, des coûts, de la productivité et des revenus, d'établir comment la stabilité des prix peut être compatible avec d'autres objectifs économiques et d'examiner les politiques et l'expérience d'autres pays dans ce domaine.

LA RECHERCHE DE NOUVELLES MÉTHODES

47. Le gouvernement a bon espoir que les mesures qu'il propose jetteront plus de lumière sur le fonctionnement de l'économie et, de ce fait, qu'il sera en meilleure position d'utiliser les moyens actuels de politique économique plus efficacement. Mais il escompte aussi que ces mesures aideront à mieux faire saisir et comprendre le problème et seront à l'origine d'autres innovations tendant vers une stabilité raisonnable des prix, un niveau élevé d'emploi et de croissance économique.

46. Au moyen d'une vaste gamme de politiques et de programmes, le gouvernement s'est donc efforcé d'accroître la stabilité des prix. Il continuera de les développer, de les perfectionner et de toujours mieux les coordonner afin d'offrir un front intégré à la poussée de l'inflation. On cherche particulièrement à faire un meilleur usage des traditionnels instruments monétaires et fiscaux, dans le dessein de permettre au gouvernement de s'en prévaloir promptement, le cas échéant, pour faire disparaître les délais excessifs qui atténuaient jadis l'efficacité de ses mesures fiscales et monétaires.

45. L'agencement de la structure des prix dans notre économie devrait avoir une influence modératrice sur la fluctuation des prix. Consommation et des Corporations. En aidant le consommateur à faire sentir sa présence éclairée sur le marché de la production, ce ministère peut leur faciliter ce rôle que le Parlement a créé le ministère de la vue de leur faire valoir leurs préférences au niveau du marché. C'est en mesure efficace dans la mesure où les consommateurs sont bien informés et peuvent faire valoir leurs préférences au niveau du marché. C'est en

44. L'agencement de la structure des prix dans notre économie de- d'examiner comment régler ces questions avec justice et efficacité. constitué par le gouvernement, avait pour mission, entre autres choses, offrent au secteur privé. Le groupe d'étude spécial des relations ouvrières, valeur intrinsèque, mais aussi à cause des normes contractuelles qu'elles tions qui interviennent sont importantes non seulement à cause de leur

en 1965 et 1966 et elle a continué depuis, tout en tenant compte des besoins d'emprunts et d'autres facteurs, son action contre les poussées inflationnistes.

41. De nombreux efforts ont été tentés pour rendre plus efficace le côté de l'offre du marché. Les programmes de main-d'œuvre, destinés à la formation, au placement, à l'orientation et au déménagement des ouvriers, ont contribué sensiblement à améliorer la productivité des travailleurs canadiens et à modifier la structure des effectifs ouvriers disponibles en fonction des changements structuraux de la demande de main-d'œuvre. À la demande du gouvernement, le Conseil économique du Canada est en voie de compléter une étude spéciale visant à déterminer quel genre de politique anti-coalition contribuera le mieux à accroître l'efficacité et à réduire les prix. Des programmes de développement industriel et d'encouragement à la recherche en vue d'augmenter la productivité sont en voie d'application. Dans ses politiques d'achat, le gouvernement du Canada a réorganisé et centralisé ses opérations afin d'assurer un maximum de concurrence parmi les soumissionnaires. Ces politiques et programmes peuvent contribuer sensiblement à stabiliser les prix en réduisant les coûts de production.

42. La politique commerciale du Canada visera à augmenter progressivement les avantages susceptibles d'être obtenus de la spécialisation internationale. Les négociations Kennedy et d'autres mesures semblables, comme l'accord canado-américain de l'automobile, permettent à de nombreuses industries de livrer une concurrence plus active au pays et à l'étranger. Avec le temps, ces mesures devraient aider beaucoup à améliorer le comportement des prix, tant en entravant l'augmentation des coûts qu'en permettant une plus grande mesure de concurrence.

43. Les administrations provinciales, tout comme le gouvernement fédéral, ont appliqué des mesures destinées à enrayer l'inflation. D'autres efforts importants ont été faits lors de réunions annuelles du ministre des Finances et des trésoriers provinciaux pour mieux coordonner les programmes fiscaux des gouvernements fédéral et provinciaux. On prévoit que ces efforts aboutiront à des décisions destinées à éliminer les embouteillages et à améliorer le rendement dans des industries comme la construction, dans l'éducation, les services de santé et les transports, où les décisions gouvernementales touchent un secteur important du marché.

44. L'importance croissante que prennent, dans le secteur public, les négociations de salaires en tant que facteur du mouvement des prix et des coûts, a retenu l'attention de bien des gouvernements. Les conven-

40. Au chapitre de la demande, le gouvernement a réduit considérablement le taux d'expansion de ses dépenses en biens et services. On a également fait des efforts pour comprimer d'autres formes de dépenses fédérales, bien que les besoins des gouvernements provinciaux et les exigences des programmes de sécurité sociale limitent les possibilités de réductions. Le Parlement a joué son rôle en autorisant des augmentations d'impôts, si impopulaires soient-elles, pour mitiger la demande excessive. La politique monétaire a joué un rôle de premier plan dans le cadre des mesures de mitigation de la demande mises en œuvre

39. Le gouvernement dispose de toute une gamme d'instruments qui ont été élaborés au cours des années. Certains de ceux-ci sont conçus tout particulièrement pour favoriser la stabilité des prix; d'autres, tout en visant en premier lieu d'autres objectifs, peuvent aider indirectement à empêcher la hausse des prix. Certaines mesures sont appliquées pour réduire la demande, d'autres servent à éliminer les embouteillages au niveau de la production, et ainsi à réduire les coûts, à augmenter la productivité et à abaisser les prix.

38. Nous nous attendons normalement qu'un haut niveau d'emploi et une vigoureuse expansion économique feront monter les prix. De plus, les prix ont continué à monter fortement en dépit d'un certain ralentissement économique depuis l'été de 1966. Le problème auquel le Canada doit maintenant faire face est comment rétablir et maintenir la stabilité des prix sans pour cela sacrifier l'expansion économique et le niveau d'emploi et porter atteinte aux libertés fondamentales.

POLITIQUES POUR STABILISER LES PRIX

37. Ces difficultés, toutefois, ne devraient pas servir de prétexte à l'inaction. Nous devons éviter d'adopter une attitude fataliste devant le problème de l'inflation actuelle. Le gouvernement du Canada est déterminé à trouver de nouveaux moyens d'enrayer l'inflation sans attendre les pénibles remèdes qui seraient autrement administrés, à la longue, par les forces économiques.

Les conditions changent si rapidement, au pays comme à l'étranger, et il y a tant de facteurs à l'œuvre que les problèmes et les solutions possibles doivent être envisagés sous un nouveau jour.

contre-carées d'une de deux façons: sur le plan interne, par une récession économique, ou sur le plan externe, par la difficulté croissante à soutenir la concurrence internationale. Nous nous félicitons qu'aucune de ces pénibles mesures correctives ne se soit produite depuis 1966. Le Canada a réussi à éviter une récession pendant près de huit ans, en dépit de l'augmentation des prix et des coûts depuis 1966, notre balancement des paiements est demeuré très ferme et notre surplus commercial en 1968 semble être le plus important des dernières années. La fermeté continue de notre balance des paiements est peut-être due, en partie, à la forte position concurrentielle que la dévaluation du dollar canadien nous a donnée en 1962. Sans doute reflète-t-elle aussi les problèmes récents de nos principaux partenaires commerciaux, surtout les États-Unis, face à leur propre inflation. Nous ne devrions pas nous réjouir cependant de cet état de choses. Les fortes pressions exercées sur l'économie américaine font sans doute qu'il est plus difficile pour le Canada d'améliorer la performance de ses prix. Aussi, nous ne pouvons pas nous attendre à ce que nos principaux partenaires commerciaux continuent à éprouver les difficultés auxquelles ils ont fait face récemment en matière de prix. Au contraire, ils ont déjà pris des mesures énergiques pour résoudre ces problèmes.

36. Le gouvernement est conscient de certains facteurs importants qui ont contribué à la persistance de l'inflation, depuis 1966. Il reconnaît que plusieurs secteurs de notre économie ne sont pas soumis au simple mécanisme de la concurrence des prix qui intervient dans un modèle théorique de l'économie du marché. Dans les services publics, par exemple, la plupart des prix exigés du public doivent être fixés d'après les coûts plutôt que dictés par la concurrence. Il en est de même pour les sociétés privées d'utilité publique qui bénéficient d'un monopole naturel. En outre, dans les domaines où la concurrence entre en jeu, l'efficacité avec laquelle les divers groupes d'intérêts économiques exercent leur influence sur le marché complique la tâche de rétablir la stabilité des prix une fois que les prévisions inflationnistes se sont réalisées. Ces groupes comprennent de grandes entreprises commerciales, de puissants syndicats ouvriers et agricoles, des associations professionnelles fortement organisées et de nombreux groupes moins bien organisés de professionnels et d'artisans spécialisés. Le gouvernement reconnaît aussi que l'expérience passée ne suffit pas à elle seule pour comprendre le comportement récent des prix dans l'économie

35. La persistance de l'inflation depuis 1966 s'explique dans une plus large mesure par l'absence de contre-influences qui ont toujours réussi à enrayer l'inflation dans le passé. Dans l'histoire économique récente de la majorité des pays, les tendances inflationnistes ont toujours été

34. Il est vrai qu'en dépit d'une réduction générale de la demande, la pénurie de main-d'œuvre et d'autres ressources a persisté dans certains secteurs de l'économie et a continué à exercer une pression ascendante sur les prix. Des politiques destinées à mieux répondre à ces problèmes, comme des programmes de recyclage et de mobilité de la main-d'œuvre, ont été mises en œuvre au cours des dernières années mais leurs pleins effets ne se feront sentir que plus tard.

33. L'analyse précédente a traité des problèmes d'inflation qui ont commencé à se manifester en 1965 et qui ont continué à se faire sentir en 1966, et elle donne quelques précisions au sujet de leur origine. Elle indique qu'au début il s'agissait essentiellement d'une demande excessive engendrée par une croissance trop rapide au moment où l'économie s'approchait du plein rendement, accentuée par certains problèmes de structure et d'embouteillage qui ne furent pleinement reconnus que plus tard. Cependant, l'analyse n'explique pas de façon satisfaisante pourquoi les tendances inflationnistes ont persisté depuis 1966. Vers le milieu de cette année, les instruments traditionnels de la politique fiscale et monétaire avaient réussi à mitiger l'excès de la demande mais, malgré la suppression de la cause originale du problème, la montée inflationniste des coûts et des prix a continué. Pourquoi en est-il ainsi?

effets grâce à une meilleure planification entre les divers paliers de gouvernement. Cependant, des embouteillages de ce genre sont difficiles à éviter dans une période de forte expansion économique comme celle que nous avons vécue au milieu des années 1960. Des problèmes d'embouteillage peuvent également surgir lorsque l'offre est limitée par des facteurs naturels ou autres qui s'opposent à un supplément de production à court terme. En 1965, par exemple, une grave pénurie de certains genres des bestiaux par rapport à la demande a contribué à l'augmentation rapide et prématurée des prix des produits alimentaires. Des problèmes d'embouteillage de ce genre peuvent survenir même dans des périodes d'expansion moins prononcée, mais ils sont plus durement et généralement ressentis quand ils arrivent en période de forte activité économique. Les embouteillages, cependant, affectent toujours d'autres secteurs de l'économie et ils compliquent le problème d'enrayer les tendances inflationnistes plus générales quand elles font leur apparition.

tombe en dessous de 3½ p. 100. Cette expérience porte à croire que le chômage structural* peut être un problème plus grave pour notre économie qu'on ne l'avait escompté. Il est inévitable qu'il existe du chômage structural dans une économie technologiquement avancée, surtout dans un pays aussi vaste et diversifié que le Canada. Le manque de spécialités nécessaires ou la répugnance des chômeurs à changer de milieu les empêche de passer rapidement des industries ou régions où la demande est faible à celles où des pressions s'exercent sur les ressources. Évidemment, le problème ne se limite pas à la main-d'œuvre. Des facteurs semblables ont tendance à faire obstacle au déménagement des installations de production inutilisées. Par conséquent, quand l'économie fonctionne presque à plein rendement, il peut survenir des pressions considérables sur les coûts et les prix dans certains secteurs industriels ou certaines régions avant qu'une main-d'œuvre qualifiée y soit attirée ou que des installations y soient implantées pour répondre à la demande croissante.

31. En raison de ces problèmes structureux, il sera toujours difficile de préciser à quel niveau d'utilisation des ressources commenceront à se manifester des symptômes d'inflation dans l'économie canadienne. Pour des raisons évidentes, la politique économique du pays devra en même temps chercher à maintenir le niveau de chômage le plus bas auquel l'économie peut fonctionner efficacement sans développer des tendances inflationnistes. Ainsi, même avec la meilleure administration possible de la demande générale grâce à nos moyens fiscaux et monétaires, nous risquerons toujours de frôler les limites de trop près pendant de courtes périodes de temps.

32. Un troisième problème qui complique l'administration de la demande est celui de «l'embouteillage» qui peut survenir lorsque la demande de certains biens ou services devance de beaucoup la croissance connue de sérieux embouteillages dans l'industrie du bâtiment par suite de l'augmentation rapide des demandes provenant du secteur privé et des divers niveaux de gouvernement. En conséquence, cette industrie a subi au chapitre du coût de la main-d'œuvre et des prix des poussées inflationnistes qui ne devaient se faire sentir que beaucoup plus tard dans l'ensemble de l'économie. Dans la mesure où le secteur public contribue à un tel état de choses, il est peut-être possible d'en atténuer les

* Le Conseil économique du Canada a défini le chômage structural comme étant «le chômage prolongé attribuable à des changements structureux de la demande de main-d'œuvre, joints à l'impossibilité qu'éprouve la main-d'œuvre disponible de s'adapter rapidement à ces changements».

certain prix peuvent accuser une hausse avec le temps, mais d'autres soit parce que l'accroissement de la productivité permet de satisfaire la demande à des prix inférieurs. Tel est le principe général qui régit le fonctionnement des prix dans notre économie.

28. Dans un milieu économique où il existe une marge importante de ressources inexploitées, qu'il s'agisse de ressources humaines, d'usines ou de matériel, il ne devrait pas y avoir inflation. La forme classique d'inflation, souvent appelée «inflation causée par la demande», survient lorsque l'augmentation de la demande globale découlant du niveau des revenus dépasse l'accroissement de la production réelle en biens et en services dans l'économie. C'est cette situation qu'illustre la définition classique de l'inflation: «trop d'argent pour trop de biens». C'est le genre de climat d'inflation qu'il est possible de combattre en faisant jouer les mécanismes monétaires et fiscaux. En théorie, il devrait être possible, grâce à un bon maniement de la demande globale au moyen de ces instruments, d'empêcher que ne s'établisse une situation où la demande exerce des pressions trop fortes sur les limites matérielles de l'économie.

29. Dans la pratique, cela va sans dire, on se bute à quelques grandes difficultés. En premier lieu, les mécanismes classiques de politique économique travaillent un peu à retardement et lorsque la demande augmente plus rapidement qu'on ne s'y attendait, peut-être, comme ce fut le cas en 1965, à cause d'événements extérieurs comme la guerre au Vietnam, les pressions excessives exercées par la demande peuvent se faire sentir avant que les décisions de principe ne réussissent à les freiner. C'est ce qui est arrivé aux États-Unis et au Canada vers la fin de 1965 et le début de 1966. Mais ce n'est pas là la seule difficulté.

30. Une deuxième difficulté d'ordre pratique qui complique encore plus la gestion de la demande réside dans l'incertitude des limites supérieures auxquelles on peut permettre à l'économie d'évoluer par rapport à son potentiel, avant que surgissent des pressions sérieuses sur la demande et des augmentations inflationnistes des prix. Au Canada, vers le milieu des années 1960, l'expérience de près de dix années ne permettait pas de déterminer comment l'économie réagirait à un niveau de chômage de moins de 4 p. 100. L'expérience des premières années d'après-guerre laissait supposer qu'un taux de chômage approchant 3 p. 100 pourrait provoquer des tendances inflationnistes. De fait, de sérieuses pressions de ce genre se sont manifestées sans que le niveau de chômage

27. Le prix de chaque article dans une économie de concurrence fondée sur la demande du marché varie continuellement. Par ces fluctuations des prix, les consommateurs indiquent aux producteurs quels biens et quels services sont en demande et dans quelle quantité. Souvent, l'augmentation de la demande pour un produit donne s'accompagne d'une hausse du prix, mais l'augmentation des revenus découlant de la vente du produit en stimule la production jusqu'à ce que l'offre et la demande s'équilibrent de nouveau. Comme cet équilibre s'établit lorsque le prix est suffisamment élevé pour déplacer les ressources physiques et humaines utilisées par la production d'autres choses, ces fluctuations n'impliquent pas en elles-mêmes qu'il y ait une hausse du niveau des prix. Au cours d'une période de stabilité des prix,

26. Bien que ces incertitudes soient réelles, il convient de remarquer comme le nôtre, qui permet de cerner les zones d'incertitudes. rie «traditionnelle» relative aux prix, dans un contexte économique pour les contrebalancer. Suit une analyse brève et simplifiée de la théorie des causes ordinaires d'inflation et sur les méthodes à suivre que les experts s'entendent dans une très large mesure sur un certain nombre de causes ordinaires d'inflation et sur les méthodes à suivre

25. Quelles sont les raisons sous-jacentes du comportement peu satisfaisant des prix ces derniers temps? Dans quelle mesure les théories généralement acceptées touchant le mécanisme des prix sont-elles utiles dans l'établissement d'une politique économique nationale, dans la situation à laquelle tous les Canadiens doivent faire face à l'heure actuelle? Nous devons admettre que nous ne sommes pas suffisamment au courant de tous les nombreux aspects du problème pour qu'il nous soit possible de formuler des réponses probantes. Nous manquons de données statistiques et nous n'avons pas fait suffisamment de recherches empiriques dans les domaines de la détermination des prix et des revenus au Canada. Aussi sommes-nous aujourd'hui en face d'explications qui se contredisent et diffèrent selon l'attitude ou les intérêts économiques particuliers de ceux qui entreprennent l'analyse de la situation ou préconisent des politiques à suivre. Certains ont tendance à attribuer presque tout le mal aux demandes excessives de hausse de salaires; d'autres ne voient que le pourcentage excessif de bénéfice, la hausse des loyers, les intérêts élevés et autres frais. En conséquence, le gouvernement en a conclu qu'il faut absolument entreprendre des recherches plus objectives faisant appel à des spécialistes dans le domaine de l'économie.

24. Bref, nous sommes aux prises aujourd'hui avec un problème d'inflation économique qui tend à se répandre et qui semble avoir pris suffisamment d'ampleur pour menacer notre équilibre économique à long terme, tout autant que l'ont fait les crises d'inflation plus prononcées mais généralement de peu de durée du passé. Comme l'inflation actuelle s'est déclarée de façon moins dramatique que celles du passé, nous risquons que beaucoup de Canadiens l'acceptent comme le prix inévitable de tout progrès économique à venir. Cela serait une façon imprudente et peu perspicace d'envisager la situation.

23. Les taux actuels d'augmentation des deux éléments complémentaires les plus importants de la mesure des prix dans notre économie sont tout particulièrement inquiétants, compte tenu de deux autres facteurs importants. Premièrement, les pressions excessives de la demande sur notre économie se sont relâchées depuis plus de deux ans. Cette période aurait dû suffire, en tenant compte des lenteurs de notre régime, pour que la plupart des pressions qui s'exerçaient au début sur les coûts et les prix, en 1965-1966 aient disparu. Deuxièmement, au cours de la dernière période de douze mois de hausse continue des prix, le taux de chômage désaisonnalisé a varié autour de 5 p. 100. Alors que diverses études sur l'«échange» entre le chômage et les prix au Canada ont révélé que les risques d'inflation augmentent lorsque le taux de chômage tombe bien au-dessous de 4 p. 100, comme cela fut le cas vers la fin de 1965 et pendant presque tout 1966, des hausses de prix aussi fortes que celles que nous avons pu observer l'année dernière sont bien au-delà de ce que nous pouvions attendre, en nous fondant sur les expériences du passé, au niveau actuel du chômage.

dernières années indique une tendance à l'inflation dans notre économie depuis le début de 1965. La seule exception au tableau ci-dessus, l'indice des prix des machines et de l'outillage, témoigne de la suppression, en 1967, de la taxe fédérale de vente de 11 p. 100.

20. Il ressort aussi du tableau II que l'indice des biens et des services d'importation est celui qui accuse le plus faible taux d'augmentation au cours des trois dernières années. On admet généralement que toute augmentation marquée des prix à l'importation peut amener une forte hausse des prix intérieurs des biens et services, comme cela s'est produit au cours de la période d'inflation qui a suivi le début des hostilités en Corée en 1950. De toute évidence, ce facteur n'a pas compté pour beaucoup dans la supériorité du taux d'augmentation des prix observée au Canada au cours des trois ou quatre dernières années.

21. La persistance de la hausse excessive des prix au Canada depuis que les pressions de la demande ont commencé à fléchir après le milieu de 1966 est un aspect particulièrement troublant du comportement des prix ces derniers temps. Le tableau suivant illustre ce phénomène.

TABLEAU III. POURCENTAGE ANNUEL DE LA HAUSSE DES PRIX, 1964-1968
Changements d'année en année

1964-1965	1965-1966	1966-1967	1967-1968	quatrième trimestre		moyenne Oct.-nov.
				Indice des prix de détail—Total	Indice des prix du P.N.B.	
2.9	3.9	3.8	4.2	—Alimentation	4.3	3.2
2.4	3.5	4.4	4.6	—Autres	2.4	3.4*
3.2	4.7	3.5	4.2			

* Du deuxième trimestre de 1967 au deuxième trimestre de 1968.

22. Le tableau III démontre clairement que, en ce qui a trait au prix des biens et des services compris dans l'indice des prix de détail, le taux d'augmentation a été plus rapide au cours des douze derniers mois que pendant les périodes précédentes. Il est vrai que le prix des denrées alimentaires a accusé une hausse plus rapide pendant la période de 1965-1966, mais la hausse des prix des produits non alimentaires utilisés dans le calcul de l'indice a été de 4½ p. 100 au cours des douze derniers mois, soit trois fois la hausse annuelle d'environ 1½ p. 100 observée entre 1952 et 1965. L'indice des prix du P.N.B. accuse une hausse un peu moins rapide au cours de la dernière période de douze mois qu'en 1966. Mais même dans ce cas-ci, le ralentissement

19. La comparaison plus détaillée du comportement des prix au Canada pendant ces trois dernières années et pendant les treize années précédentes est très révélatrice.

TABLEAU II. PRIX

Augmentations annuelles moyennes exprimées en %

Premier semestre 1965-1968
Premier semestre 1952-1965
Pondération

Indices des prix à la consommation		
100.0	1.3	3.7
Alimentation	26.7	3.7
Tous autres produits	73.3	3.7
Durables	12.3	1.7
Non durables	31.2	3.5
Logement	17.9	4.4
Loué	8.8	2.8
Possédé	9.1	5.5
Services afférents au logement	12.7	5.0
Services d'hygiène	3.4	4.4
Services de fonctionnement du ménage	2.1	2.9
Transports locaux	1.3	8.3
Indice des prix du P.N.B.		
1.9	1.9	3.9
Dépenses personnelles	1.3	3.5
Dépenses du gouvernement	3.5	5.6
Construction de logements	2.8	6.4
Autres constructions	2.9	5.0
Machines et outillage	2.8	-0.3
Exportations	0.9	2.4
Importations	1.5	2.1

Le détail le plus frappant des comparaisons établies au tableau II est peut-être la mesure dans laquelle toutes les grandes catégories de biens et services de consommation, ainsi que la plupart des principales catégories de biens et de services mesurés dans le P.N.B., ont contribué au mouvement des prix que nous observons depuis le début de 1965. Bien entendu, même pendant une période de stabilité relative des prix, comme celle de 1952 à 1964, le comportement des prix varie beaucoup entre catégories particulières de biens et de services. Par exemple, la plupart des catégories de services tendent à accuser une hausse de prix plus persistante que les biens parce que la hausse normale du coût des services ne se traduit pas dans bien des cas par une augmentation de productivité. Néanmoins, la hausse rapide des prix dans presque toutes les catégories de biens et de services, au cours des

16. Cependant, les chiffres donnés aux colonnes 2 et 3 indiquent clairement que la faible augmentation moyenne au Canada et aux États-Unis, par rapport aux autres pays, découle uniquement de l'augmentation extrêmement faible des prix au cours des 13 premières années de la période, alors que l'indice des prix de détail n'a augmenté que de 1.3 p. 100 par an, tandis que l'indice de tous les biens et services compris dans le produit national brut (P.N.B.) a accusé une augmentation annuelle moyenne de presque 2 p. 100. Étant donné la difficulté de calculer les prix et la nature de notre économie, les prix se sont maintenus, pendant cette période, aussi stables qu'il soit possible d'espérer.

17. Malheureusement, nous ne pouvons pas dire que le bon comportement des prix pendant cette période démontre la capacité de l'économie canadienne à maintenir les prix à un niveau satisfaisant tout en maintenant l'emploi à un niveau très élevé. Au cours de toute la période allant du début de 1952 au début de 1965, le taux de chômage au Canada, fut de 5 p. 100 exactement. Cette moyenne est certainement bien plus haute que ce que la grande majorité des Canadiens considèrent comme une norme satisfaisante de politique économique; elle est de 2 p. 100 plus élevée que la moyenne à laquelle notre politique devrait viser, selon le Conseil économique du Canada. De plus, au cours de cette période de 13 ans de stabilité satisfaisante des prix, la seule fois où les prix ont subi une hausse brusque fut à une époque où le pourcentage de chômage est tombé à moins de 4 p. 100 lors de la grande vague d'investissement de 1955-1957. La détérioration de l'indice des prix fut de durée relativement brève en cette occasion, mais cela est dû à la récession économique qui suivit, en 1957-1958, alors que le taux de chômage s'est élevé à une moyenne désaisonnalisée de 7½ p. 100. Par la suite, jusqu'au milieu des années 1960, les prix ont accusé une stabilité satisfaisante; mais dès que le taux de chômage a commencé à baisser à un niveau plus acceptable et que nous avons commencé à utiliser à plein nos ressources économiques, le mouvement des prix s'est nettement accéléré.

18. Comme l'indique la colonne de droite du tableau I, les prix de détail, au Canada, pendant les trois années allant du premier semestre de 1965 au premier semestre de 1968 ont augmenté annuellement presque trois fois plus rapidement qu'au cours des treize années précédentes. De plus, le comportement des prix au Canada pendant cette période par rapport à celui des prix aux États-Unis et dans plusieurs autres pays comme l'Allemagne, l'Italie et la France, a été beaucoup moins favorable que pendant la période précédente.

LE PROBLÈME DE LA MONTÉE DES PRIX

14. Durant la majeure partie de l'après-guerre, la marche des prix au Canada a été exceptionnellement bonne par rapport au secteur international. Dans les premières années d'après-guerre, les prix ont certes sensiblement augmenté alors que la réglementation du temps de guerre se démantelait. De même, en 1950-1951, les prix ont vivement monté après l'ouverture de la guerre de Corée. Ces deux périodes ont été un peu exceptionnelles pour ce qui est de l'évolution des prix et n'ont guère de rapport avec le problème du renchérissement des quelques dernières années.

15. Il vaut peut-être mieux, par conséquent, se concentrer sur les années écoulées depuis le début de 1952. Le tableau ci-dessous compare nos prix au cours de ces seize ans avec ceux d'un certain nombre d'autres importants pays industriels. Il est avantageux aussi de diviser la période entre les treize premières années, soit du premier semestre de 1952 au premier de 1965, et la période triennale plus récente comprise dans le premier semestre de 1965.

TABLEAU I. INDICE DES PRIX DE DÉTAIL—PAR PAYS
Augmentation annuelle moyenne des prix

	Premier semestre 1952-1968	Premier semestre 1952-1965	Premier semestre 1965-1968
États-Unis	1.7	1.3	3.1
Canada	1.7	1.3	3.7
Allemagne	1.8	1.7	2.4
Italie	3.0	3.1	2.5
Pays-Bas	3.2	3.0	4.1
Grande-Bretagne	3.2	3.1	3.6
Suède	3.4	3.0	4.8
France	3.5	3.6	3.1
Japon	4.0	3.8	4.8

* Le tableau ci-dessus ne présente les pourcentages que pour des périodes d'une demi-année, car les données dont nous disposons pour 1968 ne vont que jusqu'au 30 juin de cette année.

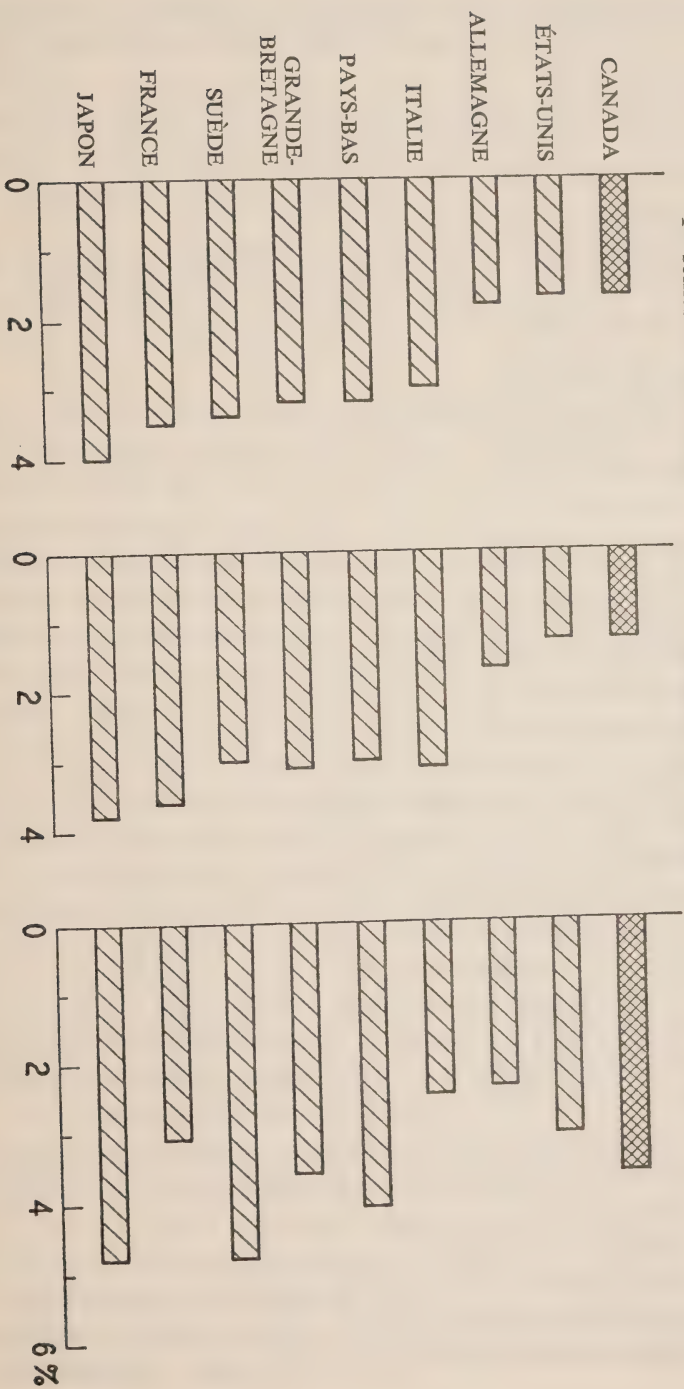
Le tableau ci-dessus indique que pendant la période de 16 ans à l'étude, ce n'est que dans deux pays, les États-Unis et l'Allemagne, que l'augmentation moyenne de l'indice des prix a été à peu près la même qu'au Canada. Si dans ces trois pays l'augmentation annuelle moyenne des prix de détail est d'environ 1 $\frac{3}{4}$ p. 100, par contre, elle a varié de 3 à 4 p. 100 par an dans les six autres pays.

TABEAU COMPARATIF (PAR PAYS) DES HAUSSES DE PRIX À LA CONSOMMATION
 Augmentations annuelles moyennes en %

1^{er} semestre 1952-1968

1^{er} semestre 1952-1965

1^{er} semestre 1965-1968



différence qui existe dans le niveau de chômage lorsque l'économie marche à plein ou un peu au-dessous de sa capacité. Le Gouvernement sait fort bien, cependant, que, lorsque 1 p. 100 de la main-d'œuvre chôme, ce sont quelque 80,000 Canadiens qui souffrent du manque de travail. C'est pour cela qu'il estime capital de chercher à établir des moyens additionnels inédits pour maintenir une stabilité raisonnable des prix en régime de plein emploi et de vigoureuse croissance économique.

13. Cette conclusion, le Gouvernement y est arrivé en ayant à la pensée l'expérience d'autres pays et l'avis d'experts de l'extérieur. Le Gouvernement a pris acte des enseignements à tirer des résultats donnés dans d'autres pays par leur action sur les prix et les revenus, résultats dont certains ont été bien peu encourageants. Le Gouvernement a trouvé fort utiles, à cet égard, les avertissements formulés par le Conseil économique du Canada dans l'analyse attentive qu'il a publiée il y a deux ans et où il se référerait grandement à l'expérience d'autres pays. L'analyse a servi non seulement à écarter les mesures qui ont échoué à l'étranger, mais aussi à éviter celles qui ont pu réussir assez bien ailleurs mais qui pourraient bien échopper au Canada dont l'appareil institutionnel, les traditions et le cadre constitutionnel sont différents. Pourtant, le Gouvernement en est venu à sa conclusion non sans être impressionné également par les vues présentées dans la dernière Enquête économique sur le Canada de l'OCDE. Dans l'enquête, publiée dans les débuts de 1968, l'OCDE terminait dans les termes ci-dessous son analyse des problèmes récents du Canada au chapitre des coûts et des prix :

« La marche des prix et des salaires au Canada en régime de plein emploi fait ressortir la nécessité d'une certaine politique des revenus. Un certain nombre d'autres pays de l'OCDE agissent dans ce domaine depuis quelques années. Il n'est pas de pays qui puisse affirmer avoir réussi de façon spectaculaire à enrayer ainsi la montée des revenus. Cela n'est peut-être pas étonnant. En effet, à cause de la nature des problèmes en jeu, on ne saurait compter sur des progrès très rapides. Il semble, cependant, que la politique des revenus commence à jouer un rôle utile dans certains pays. L'approche varie suivant le pays et selon un certain nombre de facteurs, notamment le cadre institutionnel et la structure, le développement et l'attitude des syndicats ouvriers et des associations patronales. La décentralisation de l'économie canadienne peut rendre l'évolution d'une politique des revenus plus difficile que dans plusieurs pays d'Europe, mais ce n'est peut-être pas une raison de n'exercer aucun effort dans ce domaine. »*

* « Examen de la situation économique du Canada », page 20, publié avec l'approbation du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques, Paris, février 1968.

ait eu parfois, comme dans la seconde moitié des années 1950, un très fort déficit au compte courant qu'il a fallu combler par de gros emprunts nets à l'étranger. Depuis la dévaluation du dollar canadien en 1962, cependant, le déficit du compte courant et notre dépendance nette des importations de capital ont fort diminué.

9. Les trois dernières années ont fait vivement ressortir le problème critique que pose le maintien d'une vigoureuse croissance économique et d'un emploi élevé, d'une part, et d'une stabilité raisonnable des prix, d'autre part. Quand il est devenu manifeste en 1965 que la demande commençait à peser sur la capacité de l'économie, des mécanismes monétaires et fiscaux ont été mis en œuvre afin de restreindre sa croissance. Ces instruments classiques de la politique économique ont réussi non seulement à ralentir la demande, mais aussi à le faire sans provoquer de régression. Du milieu de 1966 à la fin de 1967, cependant, l'économie a grandi à un rythme bien inférieur à son potentiel. Cette lenteur de la croissance s'est traduite par une montée graduelle du chômage de 3½ p. 100 dans les débuts de 1966 à 4½ p. 100 sur la fin de 1967. Depuis le début de 1968, la cadence s'est avivée, bien que l'avance du chômage à 5 p. 100 (chiffre désaisonnalisé) indique que l'économie continue de ne pas fonctionner à plein. Malgré cela et malgré l'existence depuis plus d'un an d'un élément de capacité industrielle non utilisée assez important, les prix et les revenus continuent de croître à des taux qui sont loin d'être satisfaisants.

10. La conclusion à laquelle le gouvernement du Canada en est venu à la suite de l'expérience de ces derniers temps, c'est que les instruments d'action actuels ne suffisent à résoudre le conflit très réel qui existe aujourd'hui entre l'objectif du maintien de l'emploi à un niveau élevé et celui de la restauration de la stabilité des prix nécessaire à une croissance économique soutenue.

11. Il se peut que l'application assez énergique des leviers monétaires et fiscaux aurait pu contenir l'inflation des trois dernières années, mais le coût immédiat en termes de niveau de chômage et de production non réalisée aurait certainement été élevé.

12. Lorsque l'économie ne peut fonctionner à un rythme accordé à son fort potentiel, nous en sommes tous plus mal. Ceux qui en souffrent le plus, cependant, ce sont les chômeurs qui seraient autrement au travail si l'économie fonctionnait à une cadence plus voisine de son potentiel tout en maintenant une stabilité raisonnable des prix. La froide statistique peut bien ne pas faire apparaître aussi grande la

qu'assurer l'emploi de notre main-d'œuvre grandissante. La politique économique nationale doit aussi assurer une mise en œuvre plus efficace de nos ressources humaines et matérielles afin que la productivité augmente constamment. Le revenu réel et le niveau de vie du Canadien moyen ne peuvent s'élever que dans la mesure où notre croissance économique s'accompagne d'une progression de la productivité, du travail et du capital. Voilà pourquoi le gouvernement du Canada ouvre ou développe depuis quelques années des secteurs d'action importants tels que ceux qui visent à améliorer la formation de la main-d'œuvre, à accroître la mobilité du travail et à aider le développement et la recherche industriels. La politique commerciale constitue un autre instrument très important dont use le gouvernement pour promouvoir une plus grande efficacité dans l'industrie et une productivité accrue. La création du Conseil économique du Canada a reflété ce souci qu'a le gouvernement de bénéficier d'avis indépendants afin d'assurer une meilleure marche générale de l'économie et d'établir des mesures de longue haleine propres à amener une croissance plus rapide et plus efficace qui cadre avec la réalisation des autres objectifs socio-économiques importants du pays.

8. Le fait d'avoir évité une grande crise économique comme celle qui a gâché l'entre-deux-guerres constitue une grande réalisation économique de l'après-guerre. Cette réalisation est aussi attribuable aux milieux industrialisés. À mesure que nos objectifs économiques se sont mieux définis, nos carences aussi bien que nos réalisations antérieures se sont davantage manifestées. Dans la plupart des douze années qui ont suivi la seconde guerre mondiale, le niveau moyen de l'emploi est demeuré satisfaisant et s'est assorti d'un bon taux de croissance économique nationale. Les prix, cependant, ont augmenté trop rapidement durant une grande partie de cette période. Ensuite, durant les dernières années 1950, l'amélioration de la situation en matière de prix s'est accompagnée d'une vive progression du chômage et d'une baisse déconcertante du taux de croissance qui ont persisté jusque dans les premières années 1960. La vigoureuse reprise du taux de croissance, commencée en 1961, a fini par ramener le chômage à un niveau plus acceptable en 1965. Cependant, à mesure que l'économie s'est mise à s'approcher du plein emploi pour la première fois depuis le milieu des années 1950, les prix ont commencé à monter rapidement dans bien des secteurs. Durant la majeure partie de la période, la balance des paiements internationaux est demeurée viable, bien qu'il y

l'intérêt de tous les Canadiens, que le rendement de l'économie se maintienne au cours des années à venir au niveau de ce potentiel» affirmait le Conseil. «D'autre part, il n'est pas moins nécessaire de préserver une stabilité raisonnable des prix et des coûts; autrement, il est peu probable qu'un très fort rendement économique puisse être maintenu» ajoutait-il.

4. Le gouvernement canadien sait fort bien que l'économie doit demeurer compétitive sur les marchés internationaux pour continuer de croître avec vigueur. À cette fin, le Canada doit contenir la montée inflationniste des prix, du moins aussi bien que ses principaux partenaires commerciaux. Nul doute qu'il y a des limites aux espoirs qu'on puisse entretenir au Canada pour une performance des coûts et des prix qui soit supérieure à celle des États-Unis, mais nous devons au moins aspirer à ce qu'elle soit aussi bonne que cette dernière et espérer la surpasser.

5. La montée rapide des coûts et des prix exerce un effet perturbateur sur plusieurs secteurs de notre économie et menace gravement notre aptitude à financer l'expansion économique du pays. Notre construction domiciliaire et beaucoup de services sociaux essentiels, par exemple, sont surtout financés par l'émission d'obligations dont la valeur est fixée en termes monétaires. En période de montée rapide des coûts et des prix, il devient de plus en plus difficile d'y attirer des fonds, sauf à des taux d'intérêt très élevés. Même si l'augmentation des prix était aussi faible que 1 ½ p. 100 par année, elle aurait pour effet de couper de moitié en 45 à 50 ans la valeur réelle de l'argent. Si l'augmentation récente se maintenait, la valeur de l'argent diminuerait de moitié d'ici 18 à 20 ans.

6. En plus des perturbations qu'elle exerce sur l'ensemble de l'économie, l'inflation entraîne de grandes injustices. Elle suscite de sérieuses difficultés aux retraités ou autres gens à revenu fixe et à une foule d'autres personnes qui n'ont pas le pouvoir économique suffisant pour se tenir au pas du renchérissement de la vie. Ce ne sont pas là, cependant, les seules victimes. L'inflation pèse lourdement même sur ceux qui ont suffisamment de pouvoir économique parce qu'elle érode avec les années la valeur de l'épargne passée et actuelle investie dans des formes de placement fixes comme il en est dans le cas de la plupart des régimes de retraite et de rentes.

7. Depuis quelques années, on est de plus en plus conscient que la politique de promotion de la croissance économique doit faire plus

INTRODUCTION

1. Les Canadiens font face à un problème nouveau et difficile qui intéresse au plus haut point notre futur bien-être économique. Certes, un recours plus efficace à la politique fiscale et monétaire depuis la seconde guerre mondiale a prévenu les crises économiques et l'inflation en flèche du passé, mais il apparait de plus en plus que les outils actuels de la politique économique nationale ne nous permettent pas de compter pouvoir maintenir à la fois le niveau souhaitable de l'emploi et une stabilité raisonnable des prix. Comme M. Louis Rasminsky, gouverneur de la Banque du Canada, le signalait dans un discours prononcé en novembre 1967, «notre problème fondamental est de savoir comment satisfaire aux exigences qu'apporte la prospérité en ajoutant au niveau déjà atteint de la production». Il faut prendre de nouvelles initiatives afin de parvenir à nos objectifs économiques.

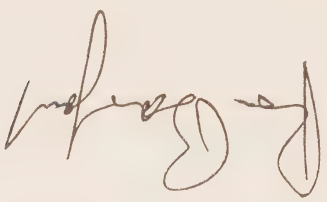
2. La participation du gouvernement à l'économie n'est pas un phénomène nouveau ou récent. Un appareil gouvernemental capable de protéger les droits des gens et la propriété, de régler la monnaie et d'assurer l'exécution des contrats était nécessaire au développement de notre économie de marché et de concurrence. Le réseau de transport dont dépend le fait économique canadien a été aménagé par l'Etat ou avec son concours. Des lois sur des questions telles que le commerce extérieur, les coalitions, le système bancaire et la mise à la disposition du public de services de santé, d'enseignement et de transport de haute valeur sont essentielles au système de production et d'échange compliqué qui est nôtre aujourd'hui. Depuis la crise des années 1930 et surtout depuis la seconde guerre mondiale, le gouvernement du Canada se reconnaît la responsabilité de maintenir l'emploi à un niveau élevé. Le maintien d'une croissance vigoureuse de la production de biens et services est essentiel à la réalisation de cet objectif, en particulier à une époque où la population et la main-d'œuvre du pays s'accroissent rapidement. 3. On reconnaît depuis longtemps qu'une stabilité raisonnable des prix conditionne nécessairement une saine croissance économique. Dans son Cinquième Exposé annuel, le Conseil économique du Canada signalait que les possibilités de croissance et de développement de l'économie canadienne grandissent rapidement. «Il est impérieux, dans

TABLE DES MATIÈRES

PAGE	
7	INTRODUCTION
13	LE PROBLÈME DE LA MONTÉE DES PRIX
18	CAUSES DE LA HAUSSE DES PRIX
23	POLITIQUES POUR STABILISER LES PRIX
25	LA RECHERCHE DE NOUVELLES MÉTHODES
28	NOUVELLE OPTIQUE
35	CONCLUSION

AVANT-PROPOS

Le présent document a un triple objet: examiner le problème de la montée des coûts et des prix qui s'affirme depuis quelques années; esquisser certaines des causes possibles de cette poussée vers la hausse qui s'exerce sur les prix; présenter la gamme des mesures à appliquer pour y faire obstacle; et proposer un ensemble de mesures qui devraient nous permettre avec le temps d'améliorer notre capacité de pleine utilisation de nos ressources humaines et matérielles tout en maintenant les prix et les coûts à un niveau acceptable. Le document servira de base à d'autres consultations sur ce programme d'action avec les divers secteurs économiques et les gouvernements provinciaux.



*Le Ministre de la Consommation
et des Corporations,
RON BASFORD*

N° de cat.: RG3-268

1968

Ottawa, Canada

Imprimeur de la Reine et Contrôleur de la Papeterie

ROGER DUHAMEL, m.s.r.c.

©

Politiques pour la stabilisation des prix



GOVERNEMENT DU CANADA
1968

Politiques pour la stabilisation des prix



Gouvernement du Canada 1968